
澳门和香港的监管电子烟立法比较研究

张锐 蒋雯静 欧家辉 陈建新

澳门大学社会科学学院 政府与行政学系

澳门戒烟保健会

随着电子烟日渐普及，年轻人对电子烟的使用有上升趋势，因电子烟所导致的健康风险也渐受关注。世界卫生组织发布《2019 年全球烟草流行报告》，该报告提醒各国政府和消费者不要轻信烟草企业关于电子烟等产品的宣传，“电子烟损害小”等说法只是烟草企业的宣传策略，应加强对电子烟市场的监管。健康中国行动推进委员会办公室就“健康中国行动”之控烟行动有关情况说明，透露国家卫健委正在会同有关部门开展电子烟监管的研究，计划立法监管电子烟。澳门和香港特区政府曾经就着监管电子烟而进行立法，澳门已经透过 2018 年新修订的《控烟法》立法监管电子烟，但是香港在相关方面的立法工作尚未获得立法会通过。因此本研究透过过去三年报章新闻，去归纳澳门和香港各阶层对监管电子烟立法的意见，并尝试得出监管电子烟立法值得考虑地方。

关键词：电子烟 澳门 香港 PEST 分析

1. 前言

《世界卫生组织控制烟草框架公约》是世界上第一个全球公共卫生条约¹，自 2003 年通过以来，尽管各国吸烟趋势存在差异，但全球吸烟率一直在下降，控烟工作进展强劲²。2018 年世界烟草发展报告指出，电子烟仍是新型烟草制品最大品类，占新型烟草制品销售额（247 亿美元）的 58%。目前，全球近 40 个国家和地区已禁止销售电子烟³。2019 年世卫组织全球烟草流行报告指出，现在近 50 亿人（约占世界人口的 65%）至少被一项符合最佳实践标准的烟草控制措施保护，36 个国家采用了一项或多项措施，23 个国家提供全面戒烟服务⁴。

中国控烟实践，无论内地还是港澳，也都取得长足进步。2006 年，《世界卫生组织烟草控制框架公约》正式在中国内地生效，促进内地公共场所无烟立法⁵。2016 年，《“健康中国 2030”规划纲要》提出健康中国建设的目标和任务⁶；2017 年党的十九大作出实施健康中国战略的重大决策部署；2019 年《国务院关于实施健康中国行动的意见》提出实施控烟行动总体目标，研究利用税收、价格调节等综合手段，提高控烟成效⁷。而港澳自回归以来，控烟工作也开展得如火如荼。2011 年第 5/2011 号法律《预防及控制吸烟制度》的颁布开启了澳门控烟工作的新篇章。根据“澳门健康调查 2016”，澳门 18 岁及以上人口吸烟率已由 2006 年的 18.4% 下降到 2016 年的 16.6%⁸。2017 年新修订的《预防及控制吸烟制度》，在原有控烟措施的基础上继续加大控烟力度并将电子烟纳入禁售范围，标志澳门控烟工作

1 World Health Organization. (2015). Smoke-free policies in China: evidence of effectiveness and implications for action.

2 Islami, F., Stoklosa, M., Drope, J., & Jemal, A. (2015). Global and regional patterns of tobacco smoking and tobacco control policies. *European urology focus*, 1(1), 3-16.

3 骆晨：《2018 世界烟草发展报告 上》，《东方烟草报》，2019-04-19，<http://www.etmoc.com/m/looklist?Id=633076>，最后访问日期：2019 年 10 月 7 日。

4 世界卫生组织：《2019 年全球烟草流行报告》，2019，<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/325968/WHO-NMH-PND-2019.5-chi.pdf>，最后访问日期：2019 年 10 月 7 日。

5 Xiao, D., Bai, C. X., Chen, Z. M., & Wang, C. (2015). Implementation of the World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control in China: an arduous and long - term task. *Cancer*, 121(S17), 3061-3068.

6 中华人民共和国中央人民政府：《“健康中国 2030”规划纲要》，2016-10-25，http://www.gov.cn/zhengce/2016-10/25/content_5124174.htm，最后访问日期：2019 年 10 月 7 日。

7 中华人民共和国中央人民政府：《国务院关于实施健康中国行动的意见》，2019 年 07 月 15 日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-07/15/content_5409492.htm，最后访问日期：2019 年 10 月 7 日。

8 澳门特别行政区政府卫生局：《澳门健康调查 2016》，2017，https://www.ssm.gov.mo/docs/13268/13268_0b02e64f509d4d5d8549486918157a2e_000.pdf，最后访问日期：2019 年 10 月 12 日。

迈向一个新台阶。香港政府也在 2018 年施政报告中建议立法全面禁止电子烟及其他新型吸烟产品⁹，政府亦向立法会提交草案，只是至今尚未正式立法。

澳门与香港同是一国两制典范，但香港的知名度和曝光率一直都远超澳门，许多政策实践都是香港试行成功后澳门再学习模仿。而这次电子烟监管立法却是澳门领先香港，其中原委着实耐人寻味。本文希望通过新闻报道比较两地在电子烟监管立法中的异同，既为这次非常态事件做出解释，同时也为未来相关立法工作提供借鉴思路。

2. 政策回顾

2.1 澳门政策

自澳门回归以来，控烟工作不断推进。1999 年立法会颁布第 4/99/M 号法律，宣布对烟草征收特定税，后面也分别在 2008 年、2009 年、2011 年和 2015 年修改征税额度¹⁰。2004 年《修订吸烟有关法规》初稿形成；2006 年《烟草控制框架公约》所作的批准书及该公约正式适用于澳门；2007 年《烟草控制修订法律》咨询文本完成；2008 年《吸烟的预防及限制制度》完成修订；2009 年完成行政会建议的修改工作，并将草案呈立法会讨论；2010 年该草案获立法会一般性通过，之后草案进入细则性讨论；2011 年法律修订文本进入立法会表决，经细则性讨论后，最终获绝大多数赞同而通过¹¹；同年 5 月，第 5/2011 号法律-预防及控制吸烟制度，对电子烟定义、烟草消费的限制、标签、销售、广告、促销及赞助等做出详细规定¹²；2012 年第 296/2012 号行政长官批示核准关于娱乐场吸烟区应遵要求的规范¹³；第 9/2017 号法律于 2017 年在印务局登刊，对原有制度进行了完善和丰富¹⁴；2018 年第

9 中华人民共和国香港特别行政区政府：《行政长官 2018 年施政报告》，<https://www.policyaddress.gov.hk/2018/chi/pdf/PA2018.pdf>，最后访问日期：2019 年 10 月 15 日。

10 澳门特别行政区政府印务局，《第 4/99/M 号法律》，1999，https://bo.io.gov.mo/bo/i/99/50/lei04_cn.asp，最后访问日期：2019 年 10 月 15 日。

11 澳门控烟立法历程回顾[A]. 中国控制吸烟协会. 第 16 届全国控制吸烟暨第 6 届青少年控烟经验学术交流会议论文集[C]. 中国控制吸烟协会:中国控制吸烟协会,2013:5.

12 澳门特别行政区政府印务局，《第 5/2011 号法律》，2011，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2011/18/lei05_cn.asp，最后访问日期：2019 年 10 月 15 日。

13 澳门特别行政区政府印务局，《第 288/2012 号行政长官批示》，2012，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2012/44/despce_cn.asp，最后访问日期：2019 年 10 月 15 日。

14 澳门特别行政区政府印务局，《第 9/2017 号法律》，2017，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2017/30/lei09_cn.asp，最后访问日期：

39/2018 号行政长官批示又重新公布了《预防及控制吸烟制度》¹⁵。

表 1 澳门电子控烟立法过程

时间	事件
1999	立法会颁布第 4/99/M 号法律，对烟草征收特定税（后面也分别在 2008 年、2009 年、2011 年和 2015 年修改征税额度）
2004	卫生局草拟《修订吸烟有关法规》初稿，；同年 8 月，整理有关法律修订建议后，呈交法律专家研究审议
2006	澳门特别行政区长官办公室公布第 15/2006 号行政长官公告，《烟草控制框架公约》所作的批准书及该公约适用于澳门
2007	制作《烟草控制修订法律》咨询文本，就有关内容向公众展开为期二个月的全面公开咨询
2008	完成《吸烟的预防及限制制度》的修订
2009	完成行政会建议的修改工作，并将草案呈立法会讨论
2010	草案获立法会一般性通过，之后进入细则性讨论；
2011	法律修订文本进入立法会表决，经细则性讨论后，最终获绝大多数赞同而通过
2016	二常会委员以七比二票之差，大比数支持赌场改设吸烟室
2016	政府与二常会会议讨论五点内容
2017	二常会审议《修改第五／二〇一一法律〈预防及控制吸烟制度〉》法案
2017	颁布第 9/2017 号法律-修改第 5/2011 号法律《预防及控制吸烟制度》
2017	颁布第 84/2017 号社会文化司司长批示-核准关于机场设施及娱乐场吸烟室应遵的最低要求的规范及吸烟室的许可式样
2017	颁布第 34/2017 号行政法规-核准固定及流动销售点的烟草制品清单式样
2018	颁布第 39/2018 号行政长官批示-重新公布经第 9/2017 号法律修改的第 5/2011 号法律《预防及控制吸烟制度》全文

2.2 香港政策

《吸烟(公共卫生)条例》(第 371 章)于 1982 年制定，及后曾作出多次修定，是现时香港最主要的控烟法例,条例内容主要涵括：法定禁止吸烟区；烟草产品的售卖规管；烟草广告的涵义及管制等。1987 年香港吸烟与健康委员会成立，随后卫生署控烟办公室于 2001

2019 年 10 月 15 日.

15 澳门特别行政区政府印务局，《第 39/2018 号行政长官批示》，2018，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2018/09/despce_cn.asp，最后访问日期：2019 年 10 月 15 日.

年成立；2005年，香港政府正式履行《烟草控制框架公约》；2006年立法会通过《吸烟(公众卫生)(修订)条例》草案，实现室内公众场所全面禁烟¹⁶；2008年7月《定额罚款(吸烟罪行)条例草案》在立法会获三读通过；2009年《定额罚款(吸烟罪行)条例》(第600章)生效，任何市民如违例在禁烟区吸烟，将定额罚款港币1,500元¹⁷；2010年，扩大法定禁烟区，129个露天和另外两个有上盖建筑物的公共运输设施被列为禁烟区；2011年，增加烟草税41.5%；2014年烟草税改增11.8%；2016年，扩大法定禁烟区，八个隧道出入口范围内的巴士换乘处被列为禁烟区；2017年扩大烟害图象警示，立法会通过修例，将烟包上烟害图象警示面积由50%扩大至85%，图象式样由六款增至十二款，并加上戒烟热线，于2018年6月21日起全面生效¹⁸。

3. 研究方法

资料的搜集与分析是研究方法非常重要的两个部分，而科学权威的资料来源、正确适用的分析方法更是不可缺少的元素。

3.1 资料搜集

本研究考察了《澳门日报》、《东方日报》和《苹果日报》从2016年到2018年的电子烟主题相关报道。其实以新闻报道入手进行相关研究的实例不在少数，中国内地就有袁军等人梳理了1996年到2008年之间，《人民日报》得出控烟报道的变化趋势、报道特点与建构策略并揭示报道现状背后的影响因素等¹⁹；国外就有Catriona Rooke等人对2007年至2012年之间英国和苏格兰的12个全国性报纸以及3个最受欢迎的在线新闻来源进行了主题分析，探讨电子尼古丁传送系统的含义、用途和用户以及它们是否发生了变化以及如何

16 香港海关，卫生署，食物及卫生局.《报告说明书》.2014年. https://untobaccocontrol.org/impldb/wp-content/uploads/reports/china_hk_annex8_tobacco_control_policy.pdf.

17 香港吸烟与健康委员会. 香港控烟法例. <https://www.smokefree.hk/sc/content/web.do?page=Ordinances>,最后访问日期: 2019年10月15日.

18 香港吸烟与健康委员会:《迈向无烟香港》，2017年11月，http://www.smokefree.hk/UserFiles/resources/about_us/books/Towards_a_Tobacco_Endgame_in_Hong_Kong.pdf

19 袁军,& 杨乐.(2010). 健康传播中的控烟议题研究——以《人民日报》控烟报道为例. 当代传播, (2), 104-106.

发生变化²⁰；也有学者就烟草问题，对 2001 年澳大利亚出版所有的国家和州的日报进行分析²¹。本研究便以 2016 至 2018 年电子烟讨论较多的时间进行新闻数据搜集。鉴于对报刊代表性、中立性和多元性的考虑，本研究选择了《澳门日报》、《东方日报》和《苹果日报》作为资料来源，共计 323 则有关新闻。

3.2 分析方法

由于任何组织都不可能在封闭的环境下发展，其活动必然受到所处的外部环境的影响，所以本研究采用的是基于战略外部环境分析的基本工具——PEST 分析。作为战略管理中分析组织外部环境因素的一种重要方法，它从政治的（political）、经济的（economic）、社会的（social）和科技的（technological）4 个维度分析事物发展的宏观环境及面临的现状²²，这四个维度既是 PEST 分析的组成要素，也是宏观外部环境的组成要素²³。本研究将在梳理分析新闻报道内容的基础上，通过两地电子烟立法实施情况对比分析研究，为未来电子烟控制工作提供意见与建议。

4. 研究结果

通过报章分析，本研究发现，澳门日报契合电子烟主题的相关报道共有 124 篇，《东方日报》有效报道 69 篇，《苹果日报》40 篇，共计 109 篇，各报刊报道篇数增长趋势明显。具体情况如表一所示。

表 2 2016-2018 年各报章有效占比篇数

	2016 年	2017 年	2018 年
澳门日报	14/20	50/50	60/63

20 Rooke, C., & Amos, A. (2014). News media representations of electronic cigarettes: an analysis of newspaper coverage in the UK and Scotland. *Tobacco Control*, 23(6), 507-512.

21 Durrant, R., Wakefield, M., McLeod, K., Clegg-Smith, K., & Chapman, S. (2003). Tobacco in the news: an analysis of newspaper coverage of tobacco issues in Australia, 2001. *Tobacco Control*, 12 (suppl 2), ii75-ii81.

22 魏颖,杜乐勋 (1998) .卫生经济学与卫生经济管理[M].北京人民卫生出版社, 60-74.

23 Peng, G. C. A., & Nunes, M. B. (2007, July). Using PEST analysis as a tool for refining and focusing contexts for information systems research. In 6th European conference on research methodology for business and management studies, Lisbon, Portugal (pp. 229-236).

东方日报	7/23	13/27	49/66
苹果日报	8/15	7/16	25/43

4.1 澳门方面

《澳门日报》2016 年的报道中，正面意见倾向占绝对地位，负面与中性意见表达较少且数量相当，建议部分有但不多。正面意见倾向绝大部分来自社团，其次政府；社团的正面倾向最是集中于电子烟等新型烟吸烟的低龄化趋势，加强青少年烟害宣传教育，其次是修法规管新型电子烟；混合主体的正面意见倾向于多元主体积极开展控烟工作，如卫生局与控烟大联盟集体出动宣传新法²⁴，其次是各方肯定控烟工作见成效；政府的正面意见倾向于推行全烟害警示包装，限制烟草产品的宣传、促销和赞助。负面意见倾向主要来自立法会，立法会认为赌场和雪茄专卖店可设“试烟室”²⁵。而建议方面，社团是主力军。而在 2017 年的报道中，仍然是正面意见倾向占据主导地位。正面意见倾向中，政府是主力军。政府的正面意见倾向主要集中在关于新订《预防及控制吸烟制度》的表述；社团的正面倾向则关注电子烟对青少年的危害和防范教育。负面意见倾向则主要来自娱乐场是否设吸烟室问题，建议部分主要集中在调动社会监督，提升控烟广度与力度方面。2018 年的报道继承前两年的传统，正面意见倾向中，政府占绝对地位，社团次之。政府的正面意见倾向也主要集中在宣传新修订《新控烟法》，政府与民间机构合力宣传控烟等方面；社团则关注电子烟的威胁、烟草广告失实宣传等。负面意见上，社团抨击网购电子烟成灰色地带。

表 2 2016 澳门日报内容分析

意见倾向	表达
正面	政 府：a. 推行全烟害警示包装(4)
	b. 限制烟草产品的宣传、促销和赞助(2)
	立法会：机场赌场均不应设吸烟室
	社 团：a. 吸烟低龄化，加强青少年烟害教育(12)
	b. 尽快修法立法规管新型电子烟售卖(8)

24 澳门日报，《联同控烟大联盟逢周六出动 卫局落区宣传新控烟法》，2017-12-03，A07.

25 澳门日报：《二常会议员多主张网开一面 赌场设吸烟室未定案》，2016-10-27，A01

	c. 女性戒烟重在家庭(5) d. 调高烟草税及限制免税烟入境，利于控烟(3) e. 广告宣传失实(2) f. 响应世卫号召，履行世界卫生组织《烟草控制框架公约》承诺(2)
	混合：a. 多元化开展控烟工作(7) b. 肯定各方控烟工作见成效(4) c. 政府与社会团体控烟合作(3)
负面	立法会：a. 赌场设吸烟室(2) b. 雪茄专卖店设“试烟室”(2) 社 团：青少戒烟求助偏少(2)
建议	社 团：a. 增加控烟范围 b. 将戒烟治疗融入初级卫生保健 c. 建立烟草监测系统

表 3 2017 澳门日报内容分析

意见倾向	表达
正面	政 府：a. 修订《预防及控制吸烟制度》(16)； b. 将继续履行世卫公约内容(4) c. 卫生局积极宣传实施新法(4) d. 肯定并支持民间控烟工作(2) 社 团：a. 电子烟危害身大，须防范未然 13 b. 协同举行控烟交流、宣教、举报等活动(7) c. 望政府尽快完成修订，持之以恒地执法(7)
负面	个 人：a. 境外游客禁止在澳吸烟及影响他人 b. 禁止展示烟草而非禁止卖烟，作用不大 c. 巴士站范围禁烟十分多余 商 户：“控烟办”指示不清晰，恐影响生意误堕法网
建议	社 团：a. 调动社会监督，提升控烟广度与力度(2) b. 本澳的违例吸烟举报系统 c. 加强对民间控烟团体的资源投入 d. 重视青少年宣传教育 e. 全方位加强控烟执法力度

表 4 2018 澳门日报内容分析

意见倾向	表达
正面	政 府：a. 宣传新修订《新控烟法》(13) b. 官民合作，利用互联网扩大控烟宣传(8) c. 加强家长对青少年健康教育知识的传授(8) d. 控烟取得一定成效(8) e. 新型毒品渗入电子烟，年轻人须提高警 5 f. 互联网违法宣传、销售执法(6) g. 关注青少年的身心健康发展并做了大量工作(5) h. 肯定并支持民间组织控烟工作(4)
	社 团：a. 电子烟等新型烟草制品对青少年不利(26) b. 认识存在误区，多元化宣传教育 1(6) c. 广告误导、失实宣传、无助戒烟(15) d. 加强学校、政府及社团合作(9) e. 全面禁电子烟入口与使用(7)
负面	社 团：网购电子烟成灰色地带,香烟诈骗多(2) 立法会：a. 娱乐场控烟多年效果并不理想 b. 娱乐场内控烟执法力度弱
建议	社 团：a. 增加烟草税(7) b. 深化戒瘾服务，多方合作(4) c. 加大烟草包装警示(4) d. 加强监管电子烟的网上宣传与销售(3)

4.2 香港方面

《东方日报》2016 年的新闻报道中，正面意见很少，且仅来自政府，政府表示可能会就电子烟进行专项研究。负面意见倾向主要来自于社团，社团认为电子烟会释出致癌物，然而大家对电子烟认识不足，市场上电子烟及相关产品泛滥。2017 年，正面意见倾向主要来自政府，观点包括规管电子烟事在必行，电子烟应课税等；社团也表达电子烟可立例规管。负面意见倾向主要来自社团，抨击电子烟损害健康，且已有市场，然而政府对电子烟规管龟速等。2018 年，正面意见倾向中，医学界及教育界肯定全面禁烟政策，而立法会坚

持电子烟比传统烟健康上伤害小，政府则宣传《施政报告》关于电子烟的内容。负面意见倾向比往年都多，且远远超过正面意见倾向：医学界抨击政府拟立法规管电子烟及加热烟而非全面禁止是不妥决策；政府质疑禁止入口电子烟会否助长黑市买卖，以及令市民转食传统烟等说法存疑；烟草商批评全面禁烟政策会导致烟草业务向内地和国外转移；教育界抨击大部分市民对电子烟只有一知半解，不知电子烟有害；社团批评政府政策朝令夕改，做事拖拉；市民则抨击政府全面禁烟实际上是向商界买账。

表 5 2016 东方日报内容分析

意见倾向	表达
正面	政府：
	a. 港吸烟者有年轻化趋势,年轻人吸食电子烟备受关注(5) b. 不排除会就电子烟进行专项研究
负面	社团：
	a. 多项研究均指出电子烟会释出致癌物(3) b. 对电子烟认识不足，以为不含尼古丁(2) c. 电子烟及相关产品盛行(2) d. 透过网上平台难以监管电子烟 e. 反对一刀切禁绝 f. 禁制电子烟，反令电子烟转到黑市供应，监管更困难
建议	社团：
	a. 希望政府立例监管，禁止向未成年人士出售 b. 促请当局尽快立法，全面禁止电子烟 c. 希望海关加强执法，堵截含尼古丁的电子烟及相关产品进口

表 6 2017 东方日报内容分析

意见倾向	表达
正面	政 府：
	a. 电子烟危害大，规管电子烟事在必行(3) b. 电子烟含烟草成分，应课税(2) c. 一刀切不再是政府唯一取态

	d. 研究如何令法例更具弹性(2) e. 市民健康是控烟政策首要考虑 社 团: a. 呼吁当局将电子烟效法传统香烟般立例规管(5) 烟草商: 电子烟是大势所趋, 是技术转型的产物
	社 会: 全面禁烟惹业界极力反弹 立法会: 政府效率低, 立法工作落后邻近地区(2) 社 团: a. 电子烟损害健康易上瘾戒烟难(3) b. 电子烟在港已有一定市场(2) c. 立法规管电子烟等同阻碍戒烟行动 d. 电子烟规管龟速, 尼古丁油卖通街(2) e. 一刀切做法引不满, 仍未咨询公众 f. 只立法禁售含尼古丁电子烟, 执法困难且不切实际;
负面	
建议	社 团: a. 先推争议性较低的规管措施 b. 港府现阶段应预先教育, 向公众发放准确的电子烟信息

表 7 2018 东方日报内容分析

意见倾向	表达
	医学界及教育界: a. 全面禁烟政策获医学界及教育界肯定(8) 立法会: a. 电子烟比传统烟健康上伤害小(4) b. 赞成港府决定全面禁止电子烟(2) 政府: a. 宣传《施政报告》禁烟内容(7) b. 规管不构成合法(2) c. 推行全面禁烟, 保障市民健康(2)
正面	
负面	医学界:

-
- a. 修例规管是变相将电子烟合法化、开倒车(10)
 - b. 政党的社交宴会有烟草商出席

政府：

- a. 质疑禁止入口电子烟会否助长黑市买卖，以及令市民转食传统烟等说法存疑(2)
- b. 电子烟互联网销售购买增加禁烟难度
- c. 当时未深入研究，其后讨论并了解相关科学印证，推翻之前决定

烟草商：

- a. 全面禁烟政策会导致烟草业务向内地和国外转移
- b. 自由贸易的城市，产品应自由地出入

教育界：市民对电子烟一知半解（16）

社团：

- a. 政府朝令夕改，做事拖拉（7）
- b. 全面禁烟保障市民健康是假，向烟草商示好是真（2）
- c. 在电子烟相关的立法程序上各政党与烟草商走太近
- d. 禁止入口电子烟亦影响物流业

市民：

- a. 港府只是向商界买账
-

社团：

- a. 尽快落实全面禁止法例（14）
- b. 将电子烟作为药物进行管制
- c. 加强年轻人的反吸烟教育（4）

建议

立法会：

- a. 呼吁新一份施政报告落实全面禁制电子烟（5）
- b. 建议署方加强网上搜证或放蛇（2）

烟草商：

传统烟与电子烟本质不同，应以不同的方法处理

《苹果日报》2016 年的新闻报道，以负面意见倾向居多。立法会抨击电子烟危害大；政府则强调电子烟市场泛滥；社团批评面对电子烟吸食年轻化问题，政府忽视社团意见。正面意见倾向非常少，主要来自政府，政府正预备立法文件实行全面禁售电子烟。2017 年，也是负面居多。负面意见倾向中政府认为电子烟须课税，走私泛滥且毒品渗透严重；社团

则批评政府禁电子烟就会再次为传统烟草商服务。而在 2018 年，负面意见倾向依然占绝对地位且主要来自社团、烟草商和立法委。社团抨击禁止电子烟无厘头，存在取悦医学界高教界、讨好庞大利益游说团体的嫌疑，暴露了政府的伪善；立法委批评政府全面禁止电子烟剥夺少数人的权利，是唯我独尊的行政霸权，是家长式思维、一刀切；烟草商则抨击政府出尔反尔，盲目禁止新式烟草产品，无法保障青少年，更令黑市贩卖活跃。正面意见倾向上，政府积极宣传施政报告中关于电子烟的内容，并承诺大众全面禁烟不会退缩；医学界则表示同意电子烟征税水平与香烟看齐，支持全面禁止电子烟。

表 8 2016 苹果日报内容分析

意见倾向	表达
正面	社 团：赞成政府规管电子烟
	政 府： 政府正预备立法文件，实行全面禁售电子烟(4)
负面	立法会： 电子烟有如糖衣毒药(5)
	政 府： a. 电子烟市场泛滥(3)
	b. 烟草税加幅越大，戒烟成效越高
	社 团： a. 多次向政府提出相关建议，但港府却仍无寸进 b. 吸食电子烟年轻化 (4)

表 9 2017 苹果日报内容分析

意见倾向	表达
负面	政 府： a. 电子烟须课税，走私泛滥(6)
	b. 电子烟对未成年等造成伤害
	c. 毒品渗透电子烟
建议	社 团：政府禁电子烟就再会为传统烟草商服务
	立法会：建议全面禁售电子烟

表 10 2018 苹果日报内容分析

意见倾向	表达
正面	政 府： a. 2018 施政报告提出电子烟措施(2) b. 决定禁止电子烟，承诺不会后退 c. 加烟税有助降吸烟率
	医学界： a. 电子烟健康风险较低(2) b. 同意征税水平与香烟看齐(2) c. 支持全面禁止电子烟
负面	政 府：销售电子烟要被罚款
	立法会： a. 政府全面禁止电子烟剥夺少数人的权利 b. 林郑全禁电子烟的手法，是唯我独尊的行政霸权 c. 全面禁止电子烟是家长式思维、一刀切(3) d. 质疑政府收税达不到禁烟效果 e. 新例违反利伯维尔场原则 f. 规管电子烟恐增年轻人吸烟率
负面	社 团： a. 禁止电子烟和加热烟无厘头(3) b. 全禁电子烟变相拉低吸烟者年龄层 c. 禁绝电子烟反映政府伪善(2) d. 政府忽然改变立场，政策无合理性 e. 只提规管是大倒退 f. 电子烟和加热烟税起码要与香烟看齐
	烟草商： a. 政策一改再改，新例打击零售商，牵连进出口贸易及物流 b. 禁电子烟客观帮助烟草商，不合公共政策逻辑 c. 存在取悦医学界高教界、讨好庞大利益游说团体的嫌疑 d. 禁进口、销售而不禁吸食电子烟导致灰色地带
	烟草商： a. 政府出尔反尔，盲目禁止新式烟草产品，无法保障健康，更令黑市贩卖活跃 b. 现有吸烟者有权选择潜在风险较低的替代品

c. 反对征税水平与香烟看齐(2)

立法会：

- 建议
- a. 在施政报告中加入全面禁止电子烟和加热烟的措施
 - b. 针对不同健康风险的烟草产品，港府应制订不同税率

公 民：新兴烟品进口后价格不应与传统香烟有太大差距

5. 讨论

澳门电子烟立法监管之所以走在香港前面，上述研究结果或许可为我们揭示其中一二。而在研究结果基础上一步进行 PEST 分析，或许能更加清晰明朗地认清问题，为未来立法工作提供参考意见与建议。

5.1 PEST 结果分析

政治维度：澳门方面，2017 年新修订的《预防及控制吸烟制度》未出台之间，政治维度的讨论主要集中在对《预防及控制吸烟制度》各项细则的支持或反对，吸烟室设置问题尤为突出。政府和社团是支持全面禁烟的主力军，认为应该尽快修订新法，加强执法尤其是网络执法力度。立法会则反对全面禁烟，认为吸烟室可酌情设置，例如赌场。而新修订的《预防及控制吸烟制度》出台后，政府和社团聚焦新法尤其是电子烟的规管和检控问题。但社团也抨击现在的电子烟网购存在灰色地带。立法会则批评娱乐场内控烟执法力度薄弱。香港方面，2016 年香港政府考虑对电子烟进行专项研究，并考虑向立法会提交全面禁烟草案。社团反对全面禁止电子烟，认为禁电子烟是一刀切，导致黑市盛行，监管特别是网络监管更加困难，支持规管的同时也抨击政府忽视社团的建议。到了 2017 年，政府不再坚持一刀切，而是对电子烟进行规管尤其是走私和法例弹性问题。社团对规管电子烟表示支持并敦促尽快完善相关法例。立法会有人发声谴责政府效率低，立法工作落后邻近地区。而在 2018 年，政府聚焦施政报告提出的电子烟相关问题，医学界、教育界及立法会表示支持全面禁止电子烟。

经济维度：澳门方面，社团支持提高烟草税及限制免税烟入境。香港方面，政府和市民则聚焦电子烟应课税，烟税越高控烟效果越好。正如内地中央与地方政府强调烟草行业

的国民经济支柱和推动政治稳定作用²⁶，烟草商也认为香港作为自由贸易的城市，产品应自由出入，落实全面禁烟政策会导致烟草业务向内地和国外转移，反对电子烟税向传统烟草税看齐。社团则认为禁止入口电子烟会影响贸易物流，且意味着政府会再次为传统烟草商服务，支持政府向电子烟征税，和医学界一样，都同意电子烟征税水平与传统烟看齐。立法会则质疑政府收税达不到禁烟效果

社会维度：澳门方面，政府推行全烟害警示包装，社团强调电子烟等新型烟草制品危害大，目前控烟广告失实严重，须强化青少年的控烟教育，各控烟主体尤其是家长的通力合作格外重要。而在香港方面，政府也十分关注青少年电子烟年轻化问题，市民健康是控烟政策首要考虑。教育界、医学界和社团认为多项研究均指出电子烟会释出致癌物，目前大家对电子烟认识不足，仍有加强青少年控烟教育的必要。烟草商也认同电子烟是潮流所趋，是技术转型产品。立法会认同虽然电子烟比传统烟健康上伤害小，但家长切不可掉以轻心。

技术维度：澳门方面，在技术维度方面的讨论，相对其他三个维度较少，主要是关于建立吸烟室的可行性的讨论和网络监管难题。而香港方面，则是海关查获电子烟走私手段、网络监管技术、电子烟本身的生产技术如口味、包装、可携带性及蓄电性等都被讨论的要点。

综上，对政治、经济、社会、技术四个层面分析后可以发现：从内容上看，澳门对于控烟法的正面评价较多从社会民生健康层面出发，政府政策执行方式方法及效果次之；而负面评价则较多从政策制定、监管手段、执法力度等出发。香港的正面评价主要来自电子烟政策的支持和对健康的关注；负面评价则主要来自电子烟对健康的损害和电子烟市场的泛滥无序，禁烟政策本身的不合理性及其对烟民、经济贸易、执法监管带来的困境，政府立法过程中的立场、效率和态度，政府对民间意见的忽视等。从评价主体来看，澳门的正面评价较多由政府或社团作出，负面评价主体及其分散且尚未形成统一声音，其中立法会的

26 Yang, T., Barnett, R., Rockett, I. R., Yang, X. Y., Wu, D., Zheng, W., & Li, L. (2015). The impact of regional economic reliance on the tobacco industry on current smoking in China. *Health & place*, 33, 159-171.

抨击稍成规模；而香港方面，正面评价主要来自政府，负面评价多于正面评价且主要来自于社团，其次烟草商及立法会。从宏观微观角度看，澳门的正面评价多从宏观角度，以社会整体作为研究对象，负面评价的研究视角则从微观角度，为博彩业界作考虑；香港的正面评价也是从宏观入手，负面评价则从微光入手，但非以博彩业作考虑，而是政策背后的利益导向问题。

5.2 原因追溯分析

综合比较港澳电子烟监管过程中四个维度的内容差异后，不难发现，澳门之所以领先香港率先顺利完成电子烟立法监管，新公共管理和浓厚社团文化是不可或缺的因素。

作为新公共管理改革策源地，英国新公共管理改革的重要内容之一就是进行以公共服务的市场化为核心的民营化改革，全力推行公共服务提供的市场化模式、公私伙伴合作模式²⁷。在新公共管理模式中，公共管理者与公民的关系不再是公民的纯粹被动服从地位，公民变成顾客，要求公共管理听取公民的意见，满足公民的要求，提供回应性的服务²⁸。而澳门自回归以来，其行政改革都以新公共管理为依据。第一届特区政府明确“以民为本，服务市民”的施政和改革宗旨，“只有获得他们（全澳公民）的参与和支持，政府的施政才能展开无碍”第一份施政报告如是提到²⁹，行政改革过程中广泛推行“服务承诺”工作和“一站式”服务，并组成跨部门专责小组来处理市民的投诉等。第二届特区政府对公共行政进行“系统的规范性改革”，于2005年提出“服务协议”构想，把政府部门本身职权范围内所提供的服务，以协议形式授权其他政府或非政府部门负责³⁰。第三届政府提出建立“阳光政府”的理念，聚焦构建阳光政府、优化公共服务品质、提升公共行政效能等方面。候任长官贺一诚先生更是在参政纲要里提出深化公共行政改革的构想。可见，正如中国最高领导层的

27 赵成根.(2007). 新公共管理改革:不断塑造新的平衡. 北京大学出版社.

28 陈振明.(2000). 评西方的“新公共管理”范式. 中国社会科学, 6(6).

29 澳门特别行政区政府入口网站.《施政报告 2000》. 2000. <https://www.gov.mo/zh-hant/content/policy-address/year-2000/>,最后访问日期: 2019 年 10 月 15 日.

30 曾军荣.(2008). 澳门特区公共行政改革: 动因、策略与难题. “21 世纪的公共管理: 机遇与挑战”国际学术研讨会论文.

角色是中国内地控烟成功最重要因素之一³¹，澳门政府也在行政改革过程中扮演了不言而喻的重要性。正如澳门卫生局多次邀请民间社团参与“控烟大联盟义工宣传行动”，到各社区协助《新控烟法》的推广及派发宣传品，藉此为控烟工作注入更多社区力量³²。

社团文化是澳门特有的文化现象。目前澳门有八千多个社团，大多数社团的正外部性十分显着。首先是与政府的沟通，其次是公民的自治组织、自我服务等，再次是社会服务作用。澳门部分服务(如慈善)由社团提供，政府也有意识地购买并资助社团的社会服务³³。无论在政治性公共事务、经济性公共事务和社会性公共事务方面，本澳社团都作出了巨大贡献。一些社团负责人是立法会直选或间选议员、官委议员，也有一些负责人成为特区政府行政会成员及主要官员，不少社会服务也是由非牟利的社会团体承担的³⁴。在电子控烟工作中，社团的力量更是不可小觑。例如由无烟澳门健康生活协会主办的年度“控烟与健康”校际问答比赛，是本澳青少年烟害宣传的品牌活动，藉此加深参赛者与观众对电子烟、加热烟危害的认知³⁵，这种公共教育运动以及其他的措施如强制禁止室内吸烟、提高烟草税等，都将提高公众对烟草价格的敏感度，从而更好展开禁烟工作³⁶。

4.3 PEST 改进方向

在现有新公共管理模式和浓厚社团文化的基础上，未来的电子烟控烟工作仍存在弹性进步空间，并且可从 PEST 四个维度进行改进。

政治维度：有社团指出，虽然本澳已禁止售卖电子烟，亦限制电子烟广告及促销行为，但自携或网购仍然是电子烟获取渠道，法律上存在漏洞³⁷。所以加强法律层面的制度设计与建构，全方位加强控烟执法力度，或可成为未来努力方向。

31 Li, C. (2012). The political mapping of China's tobacco industry and anti-smoking campaign. John L. Thornton China Center at Brookings.

32 澳门日报：《卫局访社团推广新控烟法》，2017-12-29，B05，https://www.cyberctm.com/zh_TW/news/detail/2105083#.XaVlpEYzbic，最后访问日期：2019年10月15日。

33 澳门月刊：《聚焦澳门社团文化现象：社团发展对澳门社会有正面作用》，2018，<http://www.macaumonthly.net/yuekan/biandu/2018-10-29/128701.html>，最后访问日期：2019年10月15日。

34 辜丽霞(2005).《澳门的社团文化与公共政策》，《行政》第十八卷，总第七十期，4，1249-1259.

35 澳门日报：《拒绝电子烟 意志你最坚“控烟与健康”校际问答赛举行》，2018-10-22，B07.

36 Yang, T., Peng, S., Yu, L., Jiang, S., Stroub, W. B., Cottrell, R. R., & Rockett, I. R. (2016). Chinese smokers' behavioral response toward cigarette price: individual and regional correlates. *Tobacco induced diseases*, 14(1), 13.

37 澳门日报：《广告误导青年吸食成风 戒烟会促加强宣传电子烟害》，2018-12-26，A07.

经济维度：目前澳门每包卷烟售价约五十元，烟草税占比六成，低于世卫指导标准的至少七成，而世卫也有研究显示，烟草价格每提高一成，能减少百分之四的烟草消费，所以有社团建议政府提高烟草税，制订更严格的控烟政策³⁸。本研究支持这种观点，但鉴于本澳财政本已充盈，且激励计划的成本效益可能比直接干预或一般覆盖的服务更有利，使用以患者为目标的金钱激励也许能有效解决许多亟需解决的公共卫生问题³⁹，收税变派钱，也许是可考虑的方向，不过具体实施细则仍需进一步严谨科学考证。

社会维度：吸烟当今世界上最大的可预防的疾病和死亡原因⁴⁰，为了在临床环境中激发和促进戒烟咨询，需要制定卫生保健工作人员的教育战略与干预战略⁴¹；控烟政策应该是预防性的，而不是反应性的⁴²，烟害教育应该是本澳今后一段时间内必须强化的重点，也是对市民呼吁以软性方式控烟的回应。吸烟行为将直接对医疗产生影响，对政府而言控烟政策是短期医疗成本控制的有效途径⁴³，对个人而言，戒烟是缩小收入差距的重要手段⁴⁴，个人每年因吸烟而产生的医疗费用也是一笔不小的数目

技术维度：有社团建议建议借鉴北京的手机举报及执法系统，建立本澳的违例吸烟举报系统⁴⁵，这也是利用大数据建设平台发展本澳控烟工作的良好尝试，加之与阿里巴巴签订了合作协议，大湾区内广东省大数据创新走在全国前列，电子烟网络监管的困境也将得到一定程度缓解。

38 澳门日报：《无烟健康会倡加税减烟害》，2018-11-3，B07.

39 Volpp, K. G., Pauly, M. V., Loewenstein, G., & Bangsberg, D. (2009). P4P4P: an agenda for research on pay-for-performance for patients. *Health Affairs*, 28(1), 206-214.

40 Saika, K., Sobue, T., Katanoda, K., Tajima, K., Nakamura, M., Hamajima, N., ... & Tago, C. (2008). Smoking behavior and attitudes toward smoking cessation among members of the Japanese Cancer Association in 2004 and 2006. *Cancer science*, 99(4), 824-827.

41 Wiecha, J. M., Lee, V., & Hodgkins, J. (1998). Patterns of smoking, risk factors for smoking, and smoking cessation among Vietnamese men in Massachusetts (United States). *Tobacco control*, 7(1), 27-34.

42 Zhi-Lei, W., Fang, W., Kin-Sun, C., & Nan, L. (2017). The Role of Medical Insurance in the Chinese Elders' Behaviors of Smoking and Quit Smoking. *Journal of US-China Medical Science*, 14, 99-111.

43 Lightwood, J., & Glantz, S. A. (2016). Smoking behavior and healthcare expenditure in the United States, 1992–2009: Panel data estimates. *PLoS medicine*, 13(5), e1002020.

44 Cowan, B., & Schwab, B. (2011). The incidence of the healthcare costs of smoking. *Journal of health economics*, 30(5), 1094-1102.

45 澳门日报：《无烟会参加全国控烟研讨会》，2017-12-03，A07.