

以 PEST 分析框架檢視澳門新控煙法的適用性

歐家輝¹、霍穎康²、區耀榮^{1,2}、黃浩彪¹、陳建新^{1,2}

1. 澳門戒煙保健會
2. 澳門社會保障學會

前言

自從博彩業整體收入不斷下調（已經連續十三個月），進一步收緊賭場控煙政策便招致博彩業界的關注。賭廳營運者和部份賭場從業員擔心收緊賭場控煙政策會導致博彩業收入進一步下跌，特別是澳門博彩業收入主要來自貴賓廳，而不少貴賓廳客戶是來自中國內地，不少中國內地居民都是吸煙人士，所以他們都很擔心賭場室內全面禁煙除了會導致賭收進一步下跌外，可能會影響澳門居民就業情況和向上流動機會，他們都強調有不少依賴博彩業的城市都未執行室內全面禁煙，他們便反建議政府可以容許賭場設立室內吸煙室¹。但是政府立場卻很明確地表示室內全面禁煙將於 2016 年全面落實，社文司司長譚俊榮先生表示根據一個問卷調查結果，只有一成多受訪的吸煙遊客表示會因為賭場室內全面禁煙而考慮不再來，所以譚司長認為這部份損失未必抵上因煙害導致的醫療上損失²。就算全球最大煙草銷售國中國內地近年也積極推動控煙法例，因此不少內地學者認為近日所推出的控煙條例可算是中國內地史上最嚴厲的，而且中國內地也開始看重煙害³，預期中國內地和澳門兩地對控煙政策的態度將會進一步拉近。所以澳門的控煙政策未必如賭廳營運者預期般對博彩業收入帶來很大影響，甚至有可能加強澳門作為世界衛生組織認可「健康城市」的國際形象⁴。但是這件事情的爭議中，可以看見社會並不是很了解澳門政府在控煙政策的工作及思路。儘管新的控煙法已在 2015 年 7 月 10 日在立法會通過，但是未來仍需要經過澳門立法會的第二常設委員會進行細則性通過，方能成為正式法規，可見現在控煙法的爭議過程，可以看成未來澳門控煙工作的發展方向，所以本研究便會透過三方面看控煙工作發展，包括澳門政府控煙工作、新控煙法的多方論點和過去常被閱覽澳門控煙工作匯報網頁，從而歸納出控煙工作未來發展考慮地方。

1 今日頭條.澳門賭場控煙驅客賭收雪上加霜[J]: <http://toutiao.com/a4406700354/>

2 論盡媒體.賭場禁煙企硬 譚司：為市民健康唔介意賺少啲[J]:

<http://aamacau.com/2015/04/01/%E8%B3%AD%E5%A0%B4%E7%A6%81%E7%85%99%E4%BC%81%E7%A1%AC-%E8%AD%9A%E5%8F%B8%EF%BC%9A%E7%82%BA%E5%B8%82%E6%B0%91%E5%81%A5%E5%BA%B7%E5%94%94%E4%BB%8B%E6%84%8F%E8%B3%BA%E5%B0%91%E5%95%B2/>

3 吳琳琳女士.中國控煙工作準備做出重大突破》[J].世界衛生組織：<http://www.wpro.who.int/china/mediacentre/releases/2014/2014112802/zh/>

4 澳門日報.澳健康城市獲世衛肯定[J]: http://www.macaodaily.com/html/2014-10/29/content_947048.htm

研究方法

本文的研究方法主要分成兩個部分，第一部分為資料搜集，第二部分為研究分析。

資料搜集

第一部分是搜集於7月1-10日刊登在澳門大眾傳媒的控煙文章，內容分別來自澳門日報、市民日報和力報，共計15篇。由於新控煙法所涉及到的社會主體比較多，且經過媒體前期多番輿論預熱後，因此在新控煙法被提交到立法會表決前的十天中，社會對新控煙法的輿論達到空前高漲。鑒於此，筆者認為對7月1-10所有關於新控煙法的輿論進行分析能全面掌握新控煙法在未來實施的可行性，並能較為針對性地提出建議。

傳播學的輿論設置理論告訴我們，媒體使用者能向受眾傳播帶有特點或自我偏好的資訊。因此，為了避開研究的局限，筆者還從Google摘錄了關於“澳門新控煙法”的頭20條網頁內容，相關內容包括北京控煙法案例和專家意見等，希望借助額外的內容彌補單一的內容分析，並藉此向新控煙法提出深入和全面的意見。

PEST 分析模型

本文將採用PEST分析模型檢視和研究新控煙法在澳門的適用性。PEST分析模是管理學家斯蒂芬·P·羅賓斯博士對組織外部環境進行歸納後所形成的分析模型。具體內容包括：政治（Political）、經濟（Economic）、社會（Social）和技術（Technological）四大類。PEST模型是分析宏觀環境的有效工具，它不僅能夠分析外部環境，而且能夠識別一切對組織有衝擊作用的力量，是調查組織外部影響因素的有效方法，這種模型對於分析影響社會政策的建立與發展的外部因素同樣具有有效性。⁵PEST分析模型是整合了社會宏觀因素設計而成的模型，該模型除了可用作商業分析用途之外，它所包含的維度也能為政策制定者提供有效的分析依據。

分析及結果

我們先簡介資料收集狀況，然後結合PEST分析框架來檢視新控煙法與社會不同維度之間的關係，並討論新控煙的可行性。

⁵成志剛.影響農村社會養老保險制度發展的非經濟因素——基於PEST模型的分析[J].湘潭大學公關管理學報,2009,第一卷

統計分析

以文章為分析單位。在 PEST 分析模型中設定 4 個分析變數，經統計，政治維度共有 9 篇、經濟維度有 7 篇、社會維度有 10 篇和技術維度 8 篇。根據以上統計，我們將在結果部分詳細分析和討論相關內容。

表一、控煙報導統計與分類

媒體	文章數量	P	E	S	T
澳門日報	6	3	3	3	4
市民日報	5	3	1	2	2
力報	4	3	3	2	2
總數	15	9	7	10	8

PEST 分析結果

在這一環節，我們將結合 PEST 分析框架來檢視新控煙法與社會不同維度之間的關係，並討論新控煙的可行性。

政治維度 (Politics)

在政治維度的討論上，所涉及的主體共有五方面，分別是離島社諮委、博彩仲介人業界、立法員議員、社會性新聞和政府。筆者對報章相關內容進行分析後，發現在政治維度上出現了兩個較為明顯的輿論陣營：一方面，博彩仲介人業界和立法會其中五位議員（張立群、高開賢、鄭安庭、馮志強）反對賭場實施全面禁煙，他們認為若實行全面室內禁煙將違反煙民的吸煙自由，還會導致一系列的連鎖問題，比如加據走私煙的或引至更嚴重的監獄暴動⁶；但支持者方面如離島社諮委和政府則提出了不同的觀點，他們認為在高吸煙率的環境下將不利於居民的健康發展，而市民不良的健康發展將拖慢社會整體的發展步伐。因此，支持者認為應切實按照世衛標準執行控煙法，並堅持嚴格限制攜帶私煙進出關口、實施全面室內禁煙、加幅參考世衛的禁煙標準和加強控煙辦的執法力度能有效降低社會整體的吸煙率，從而提高經濟的增長。⁷

表二、澳門新控煙法政治維度內容分析

意見主體	意見
------	----

6澳門日報.賭場全禁煙議員多意見[J],2015-07-10 : http://www.macaodaily.com/html/2015-07/10/content_1011855.htm

7澳門日報.譚俊榮：煙草危害大業界明白[J],2015-07-10 : http://www.macaodaily.com/html/2015-07/10/content_1011854.htm

社會	<ul style="list-style-type: none"> 離島社諮委：抨控煙執法不力； 博彩仲介人業界：反對“一刀切”在賭場內全面禁煙的立場； 立法員議員：加據走私煙問題、昇業界公投、侵犯煙民人權、監獄恐暴動； 新聞：躁漢侮辱恐嚇控煙人員罰款兼賠償；
政府	<ul style="list-style-type: none"> 加幅參考世衛； 海關嚴打走私； 市民有自由在賭場外戶外吸煙； 控煙辦加強執法；

經濟維度 (Economy)

在控煙的問題上，與政治維度密切相關的是經濟維度。我們可以透過分析經濟維度，瞭解哪些主體支持或反對實施室內全面禁煙。在經濟維度的討論上，所涉及到的主體共有五方面，其中包括時事評論員、博彩仲介人業界、立法員議員、澳門大學博彩研究所和政府。

在新控煙法提出後，對經濟維度的討論就沒有停止過，而主要的討論焦點主要集中在“禁煙是否會扼殺賭業的發展？”和“禁煙是否會對澳門經濟造成嚴重的影響？”兩個問題上。在經濟的維度上，博彩仲介人業界和反對賭場全面禁煙的議員的態度呈一致方向，他們認為實施全面賭場禁煙將會導致貴賓廳情況雪上加霜，亦擔憂不少業界將會撤資離場。同時，部分議員亦憂慮在賭場連月下跌的情況下，實施全面禁煙將會誘發新一輪的失業潮。⁸

在“一根煙是否會引發賭業下降”的問題上，政府和部分事實評論員有不同的意見。容永剛評論員援引美國賭城的案例分析賭場全面禁煙的利與弊，他著重指出在經濟上對賭業依賴程度大的地區可能對賭場禁煙的支持輿論稍微欠佳，但參考美國的賭城案例後亦發現禁煙和賭收下跌沒有存在必然的關係。⁹

8月13日，行政長官崔世安昨列席立法會大會回應議員關於賭收的提問。他指出，對澳門博彩業仍保持發展審慎樂觀，主要基於多個原因：第一是全球博彩城市中，澳門博彩毛收入依然高位；第二是澳門經過長時間的博彩業營運經驗，培訓大量人才，具備單一博彩業營運的高度競爭力；第三是現在興建及已建成的綜合項目具有世界水準，足以與外地競爭，且澳門

⁸ 澳門日報.煙稅加兩倍每支 1.5 元[J],2015-07-10：
http://www.macaodaily.com/html/2015-08/13/content_1020345.htm

⁹ 澳門日報.美國禁煙爭議激烈現實理想尋求平衡[J],2015-07-11：http://www.macaodaily.com/html/2015-07/06/content_1010830.htm

長期以來作為世界旅遊目的地，一四年及一五年獲多個國際認可，具備條件競爭。¹⁰總體來說，禁煙是否會嚴重影響澳門賭收，在上述分析中仍看不見兩者之間存在必然的聯繫。

但值得注意的是，澳門大學博彩研究所的一份調查結果顯示，假設在中場全面實施禁煙，並可設立“吸煙室”，願意在貴賓廳(吸煙區)工作的員工達 50%，而這當中有接近半數員工表示不用提供金錢津貼也可在貴賓廳的吸煙區工作。

表三、澳門新控煙法經濟維度內容分析

意見主體	意見
社會	<ul style="list-style-type: none">• 加立法會議員：憂爆失業潮；支持存隱憂；稱扼殺業界；• 博彩仲介人業界：賭場全面禁煙會影響賭場經濟；• 評論員：拉城賭場未禁煙；• 澳門大學博彩研究所：願意在貴賓廳(吸煙區)工作的員工達 50%；
政府	<ul style="list-style-type: none">• 煙草消費帶來巨大財政壓力；• 賭收跌博企是否靠支煙搵出路；

社會維度 (Society) 和技術維度 (Technology)

在社會維度上，政府充當著重要的角色，政府各主要官員無論在立法會的辯論上或面對媒體都多次指出，現時澳門每年大約有 20% 的病例是因煙草引致死亡，特區政府每年為此付出數以十億計的醫療成本，因此希望業界能明白當局實施新控煙法的用意，強調控煙亦非“一刀切”，而是按照世衛指引循序漸進推行。

政府推出新控煙法的目的一目了然，亦符合大多數市民的期望，然而從技術維度的層面來說，如何才能有效防止煙民年輕化和如何有效平衡賭場和禁煙等問題都亟需我們共同思考。

在技術維度的方面，討論得最為激烈的就是“應否在賭場繼續設立吸煙室”，而在這個議題上社會亦產生出截然不同的輿論陣地。部分立法會議員（反對賭場全面禁煙議員）、衛生政策專家顧問姚嵐和時事評論員容永剛認為，在綜合經濟狀況和實行新法的短時間內，若實施室內全面禁煙將會為賭場帶來極大的衝擊，更憂慮業界難以在短時間內進行內部調整，建議新法設立部分吸煙場所和有效的監控設施。¹¹這樣，在法律採取逐步實施娛樂場控煙同時，既可達至室內工作間全面禁煙的最終目標，又能予業界適應的空間和時間；吸煙室到底能否有效阻隔吸煙對人體的危害一直受到外界的爭議，特區政府在報告中引援世衛的意見時更指出，

10澳門日報. 雀：賭牌檢討年底出臺[N].0215-08-13, http://www.macaodaily.com/html/2015-08/13/content_1020345.htm

11 澳門日報. 澳門控煙工作之我見——姚嵐[J],2014=03=19: http://www.macaodaily.com/html/2014-03/19/content_887589.htm

吸煙室雖能減少室內二手煙成分，但對於長期在二手煙環境下工作的人來說，對他們的身體亦會產生較大的負面影響，並指出吸煙室並難以效隔離室內大量的煙害毒素，據此特區政府不支持設立室內吸煙室。¹²

總體而言，在技術層面來說，社會大部分意見在對於應該以什麼方法教育和宣傳吸煙對人體的禍害基本呈一致方向，但對於如何或應不應在賭場設立吸煙室仍停留在爭議的層面上。

¹²澳門日報.譚俊榮：煙草危害大業業界明白[J],2015-07-10：http://www.macaodaily.com/html/2015-07/10/content_1011854.htm

表四、澳門新控煙法社會維度和技術維度內容分析

意見主體	社會維度	技術維度
社會	/	• 立法會議員、時事評論員：吸煙室+有效監控
政府	• 煙草危害大冀業界明白；阻青少年買煙	• 政府：世衛不薦設吸煙室

相關文獻分析

新控煙在澳門推廣後，學界紛紛對此提出了不同的聲音，澳門衛生政策學會在配合新控煙法下分別提出了四項重要工作以配合新法的使用：溝通和動員、推廣無煙家庭、增加煙草稅和遏制免稅煙——總括來說，他們認為政府在新法實施前應加大宣傳力度普及市民對新法的認知，並運用經濟手段減少煙民數量。而戒煙保健會則建議政府應與不同部門實行較為針對性的控煙工作，如與民政總合作推行道德教育等。此外，戒煙保健會還提出官民學合作和區域合作的方式，望政府能整合社會各界的力量和借鑒鄰近地區的戒煙的經驗為特區建構一個“無煙”城市。¹³

衛生政策專家顧問姚嵐則從經濟和技術的維度提出了相關意見，她認為把娛樂場和其他室內公共場所控煙的效果網綁在一起的說法存在明顯不妥，有以偏概全之感，建議娛樂場控煙當局應遵循“新控煙法”循序漸進的立法精神。但她又指出，娛樂場在依法設立吸煙室的同時，企業應為員工實施疾病預防及健康保障的特定措施。她認為，法律應採取逐步實施娛樂場控煙，既可達至室內工作間全面禁煙的最終目標，又能予業界適應的空間和時間。¹⁴

《澳門雜誌》在早前發表了一份關於遊客如何看待澳門控煙工作的文章，文章稱關閘是作為旅客流量最大的地區，但出現旅客吸煙的情況卻很少。而客戶在餐廳內吸煙被勸喻，他們都基本合作，沒有出現過不聽勸的遊客；立法會議員兼澳博執行董事的梁安琪在2014年也曾公開表示支持實施賭場全面禁煙，認為中場全面禁煙，可保障員工健康，吸煙室亦易於管理，但只是權宜之計，且部分娛樂場建築較舊難以改動，娛樂場全面禁煙才是最徹底的辦法及長遠之計。¹⁵

13 戒煙保健協會. 澳門居民及遊客對《新控煙法》實施滿意狀況調查[J].

http://www.smokefree.org.mo/uploads/files/Report_of_Anti-smoking_policy_evaluation_17APR2013-sun.pdf

14 澳門日報. 澳門控煙工作之我見——姚嵐[J]. 2014-03-19: http://www.macaodaily.com/html/2014-03/19/content_887589.htm

15 澳門日報. 梁安琪倡賭場全禁煙[N]. 2014-03-29, http://www.macaodaily.com/html/2014-03/29/content_890276.htm

表五、澳門控煙法文獻內容分析

意見主體	意見
學界意見	
澳門衛生政策學會	<ul style="list-style-type: none"> 配合新控煙法生效的四項重要工作：溝通和動員；推廣無煙家庭；增加煙草稅；遏制免稅煙
戒煙保健會	<ul style="list-style-type: none"> 轉向較針對性控煙的工作；官民學合作；區域合作
衛生政策專家顧問	<ul style="list-style-type: none"> 採取逐步實施娛樂場控煙
姚嵐	<ul style="list-style-type: none"> 娛樂場可依法申請設立吸煙區 博企必須為員工實施疾病預防及健康保障的特定措施
其他輿論意見	
《澳門雜誌》	<ul style="list-style-type: none"> 遊客配合室內禁煙
《澳門日報》	<ul style="list-style-type: none"> 梁安琪：倡賭場全禁煙

討論及歸納要點

在運用 PEST 分析框架下，筆者對 7 月 1-10 日的控煙輿論進行了一次較為詳細的分析，並在 PEST 分析框架下對澳門禁煙工作提出以下幾個方面的建議和要點：

內地控煙法：內地實行“最嚴厲”的控煙法或能提高內地來澳旅客的控煙認同。北京為了進一步提高首都精神文明建設，於 2015 年 6 月 1 日全面實施了《北京市控制吸煙條例》，期間將加大控煙執法力度和提高禁煙宣傳教育。另外，根據《中國日報網》報導，內地衛生計生委早在 2014 年已起草了《公共場所控制吸煙條例》送往當局審批，並指出中國內地將全面禁止任何形式的煙草廣告、贊助活動以及煙草產品促銷¹⁶。在中國，無論是祖國大陸還是香港特區，他們在禁煙工作方面已經取得了一定的成果或已經被提上議事日程，人們對禁煙工作的認知將會取得更加一致性的共識。因此，在未來的日子裡，相信來澳遊客對賭場實施全面禁煙的工作會呈持支持的態度。

澳門控煙工作：澳門實行控煙法工作已近 20 年，不存在過急情況。澳門早在 1996 年和 1999 年已經從經濟和社會的角度制定了《吸煙的預防及限制制度》和《消費稅規章》來規範社會的控煙工作。2012 年，澳門政府重新制定了控煙法內容，法案內容規定增加禁止吸煙地點、廣泛禁止煙草廣告、促銷和贊助和加強規範煙草製品銷售，並為長遠的控煙制定了相關的立法內容。從表六中可見，澳門的控煙工作從 2012 年的教育和規範手段逐步轉移到 2015 年的實施娛樂場所全面禁煙，在澳門將近 20 年的吸煙工作裡已經為社會形成了一定的控煙認知。

16 中國日報網. 全面禁止煙草廣告，何時能入法？[J],2014-09-01；http://cnews.chinadaily.com.cn/2014-09/01/content_18522154.htm

基於過去近 20 年的控煙努力，我們就可否定新控煙法對賭場實行全面禁煙存在過急和“一刀切”的情況。

表六、澳門 2012 年控煙法導致執法內容的變化情況¹⁷

時間	內化變化
2012 年 1 月 1 日起	<ul style="list-style-type: none"> • 增加禁止吸煙地點 • 廣泛禁止煙草廣告,促銷和贊助 • 加強規範煙草製品銷售
2013 年 1 月 1 日起	<ul style="list-style-type: none"> • 實施娛樂場所 50% 禁煙 • 實施煙草產品包裝和標籤新規範
2015 年 1 月 1 日起	<ul style="list-style-type: none"> • 實施酒吧,舞廳,蒸汽浴室,按摩院禁煙

官民合作：過去控煙工作都已取得不少效果，問題是如何進一步落實加強。新控煙法的內容涉及到經濟、政治和社會等方法面面的內容，特區政府可結合過去控煙的成果參考和學習鄰近地區的控煙方法，同時整合政府和民間控煙的資源加大市民對控煙的認識，和激勵更多的官民機構參與到控煙的工作裡。在七月份的澳門控煙圓桌會議裡，就有博企代表向控煙辦反映當局執法力度不足導致賭場禁煙欠佳的情況，希望在日後的工作裡能有所改善。有效提高官民合作，加深市民對控煙的正確認知，將會有利於儘早實施全面室內禁煙，和構建“無煙”城市。澳門實施室內全面禁煙是否會遭到來澳旅客嚴重抵制或發生矛盾衝突？一個較為柔性的處理方法是讓全澳門市民協作新控煙法落實，在澳門市民已經熟悉《控煙法》的情況下政府或可以鼓勵市民向違犯新《控煙法》的人士做出勸喻。我們認為，如果能營造全面監察風氣，相信控煙法措施更能取得更大效果。¹⁸

¹⁷資料整合.澳門衛生政策學會.新控煙法重點引介[N]，<https://sites.google.com/site/macahp/home/tobaccofree/introduction>

¹⁸戒煙保健協會.澳門居民及遊客對《新控煙法》實施滿意狀況調查 :http://www.smokefree.org.mo/uploads/files/Report_of_Anti-smoking_policy_evaluation_17APR2013-sun.pdf