



澳門特別行政區

修改《預防及控制吸煙制度》

諮詢文本

衛生局
二零二六年

澳門特別行政區
修改《預防及控制吸煙制度》
諮詢文本

諮詢期：二零二六年三月八日至四月八日

衛生局

目錄

I. 前言	1
II. 《預防及控制吸煙制度》及相關配套法規	2
III. 諮詢重點	4
一、擴大室外禁煙範圍	4
二、尼古丁袋、草本煙及水煙的監管	6
三、禁止管有電子煙	8
四、引入煙草製品標準化包裝制度、擴大健康警示圖文標籤比例	9
五、配置可攜式攝錄設備輔助控煙執法工作	11
IV. 發表意見方式	12
V. 諮詢意見表	15

I. 前言

澳門特別行政區政府一向十分重視控煙工作，持續透過立法、執法、宣傳及戒煙支援等多方面措施，減少煙草使用對公眾健康的影響，並配合世界衛生組織《煙草控制框架公約》的相關要求，逐步推動無煙環境建設。

自第 5/2011 號法律《預防及控制吸煙制度》生效以來，特區政府已先後多次檢討和修訂法律，持續完善控煙法律制度。本澳整體吸煙率及青少年煙草使用情況均呈下降趨勢，提前實現世界衛生組織提出的“煙草使用率相對減少 30%”之目標，顯示相關控煙措施取得一定成效。然而，隨着社會環境變化及新型煙草產品出現，現行制度在執行及規管方面亦面臨新的挑戰。

近年，社會對室外吸煙行為對公眾造成滋擾、二手煙暴露問題的關注持續增加；同時，全球電子煙、尼古丁袋、草本煙、水煙等新型或再流行的煙草相關產品，亦引起國際對青少年健康及公共衛生的關注。為持續保障公眾健康、應對新型煙草製品的風險，有必要對現行第 5/2011 號法律《預防及控制吸煙制度》作出修訂，進一步完善與強化。

特區政府留意到，上述議題涉及公眾日常生活、營商環境、執法可行性及社會整體承受能力等多方面因素，處理時有必要審慎考慮及廣泛聽取意見。為此，特區政府在總結過往控煙經驗、參考國際做法及進行相關研究的基礎上，擬備本公開諮詢文本，就修訂《預防及控制吸煙制度》的若干方向，誠邀社會各界人士提供意見，集思廣益，作為完善相關法律制度的重要參考。

II. 《預防及控制吸煙制度》及相關配套法規

澳門特別行政區的控煙工作，是以第 5/2011 號法律《預防及控制吸煙制度》（下稱《控煙法》）為核心法律基礎，並輔以一系列行政法規及批示，旨在從多個方面落實控煙政策，全面保障公眾免受煙草煙霧危害，並透過限制煙草的使用與禁止煙草的行銷等措施，減少煙草使用的人群及降低其對公共健康的整體影響。

現行的煙草控制法律及配套法規包括如下：

1. 法律

- 經第 9/2017 號法律及第 13/2022 號法律修改的第 5/2011 號法律《預防及控制吸煙制度》

2. 配套行政法規、行政長官批示、社會文化司司長批示

- 第 37/2011 號行政法規《核准〈預防及控制吸煙制度〉所定標誌及告示的式樣》
- 第 16/2012 號行政法規《核准〈預防及控制吸煙制度〉所定標籤的式樣》
- 第 34/2017 號行政法規《核准固定及流動銷售點的煙草製品清單式樣》
- 第 363/2011 號行政長官批示《訂定在第 5/2011 號法律生效後，煙草製品須標示的警語》
- 第 190/2011 號社會文化司司長批示《規定煙草製品的生產商或進口商應於每年十二月，透過填寫表格，將其在澳門特別行政區銷售的煙草製品在生產過程中使用的一切配料及其份量的清單提交衛生局》

- 第 84/2017 號社會文化司司長批示《核准關於機場設施及娛樂場吸煙室應遵的最低要求的規範及吸煙室的許可式樣》

3. 和煙草控制相關的其他規範

- 第 7/89/M 號法律《訂定廣告活動之制度事宜》
- 第 7/2003 號法律《對外貿易法》
- 第 9/2015 號法律《修改〈消費稅規章〉的附表》

III. 諮詢重點

一、擴大室外禁煙範圍

1. 現況

根據現行《控煙法》規定，除機場和娛樂場可按法律設置吸煙室外，本澳所有室內公共場所均已全面禁煙。室外範圍方面，目前已對巴士站、公園、泳灘及學校等特定地點實施禁煙措施，而街道、廣場等開放空間仍允許吸煙，致使公眾在室外環境中仍有機會接觸二手煙。其中，公眾尤其關注“邊行邊吸煙”（俗稱“火車頭”）行為，以及學校、托兒所等學童活動場所出入口的二手煙危害問題。

對於“邊行邊吸煙”的二手煙問題，參考其他國家及地區經驗，通過在人流密集街道或廣場設立禁煙區域，並根據實際環境在該禁煙區域內設置指定吸煙點，可有效減少二手煙對公眾的影響。為評估有關措施的可行性與社會接受度，衛生局已於 2026 年第一季在新口岸宋玉生公園周邊街道設立禁煙區試點，後續將結合試行方案的實施經驗，以及本次公開諮詢所收集的意見，作為修法的參考依據。

至於學校、托兒所等學童活動場所出入口的二手煙問題，借鑒其他國家及地區將此類地點列為禁煙地點的做法，可有效降低二手煙對學童的影響。衛生局已與相關部門協商，以氹仔中葡學校、澳門工聯職業技術中學、海星中學（附屬小學）及澳門教區梁文燕托兒所親子館為試點，自 2025 年 11 月 24 日起，在上述場所出入口實施禁煙措施。期望透過試點累積經驗，為後續修法及將有關措施擴展至全澳學校或其他場所提供重要參考。

2. 供考慮的方向和措施

為進一步保障公眾健康，減少二手煙對公眾的影響，建議在本澳擴大室外禁煙範圍，具體包括以下兩個方向：

(1) 設置室外禁煙區域

針對“邊行邊吸煙”的問題，建議允許特區政府經聽取社會及相關區域管理實體的意見（如人流量、公眾聚集程度等）後，以行政長官批示方式在部分人流密集的街道或廣場設立禁煙區域。在該區域內，除指定吸煙點外，其餘範圍一律禁止吸煙。至於吸煙點的設置方式，建議結合本澳街道空間有限的實際情況，並以盡量減少對非吸煙人士影響為考量，作出合理安排。

(2) 增加室外禁煙地點

為保障學生及兒童健康，有效解決學校、托兒所等場所出入口的二手煙問題，建議將此類場所的出入口納入為《控煙法》的法定禁煙地點。

二、尼古丁袋、草本煙及水煙的監管

1. 現況

傳統煙草製品可分為有煙煙草製品（如捲煙、雪茄、煙斗煙和水煙等）及無煙煙草製品（如口含煙、嚼煙和鼻煙等）兩類。為吸引更多的年輕新用戶，近年市場上不斷出現一些新型煙草、尼古丁產品及煙草替代品，例如電子煙¹、尼古丁袋²、草本煙³等；其中尼古丁袋是繼電子煙後，發展最迅速的產品。

這些新型的煙草、尼古丁產品及煙草替代品標榜“無煙草”、“無害”、“天然”、“健康的替代品”等，吸引非吸煙者特別是年輕人群使用，為全球多國的控煙政策帶來新的挑戰。

本澳現行的《控煙法》監管範圍只限於傳統煙草製品、電子煙，其中傳統煙草製品的監管措施包括禁止於禁煙地點吸食、禁止其廣告／促銷及贊助，以及禁止展示煙草製品等；電子煙的監管除前述措施外，更進一步禁止其製造、分銷、銷售、進出口及攜帶出入境。然而，現行《控煙法》並未涵蓋不含煙草的尼古丁袋及草本煙。

另一方面，水煙雖受到《控煙法》規管，禁止在室內公眾場所吸食，但水煙以社交娛樂作為賣點，在全球年輕人群中呈流行趨勢。水煙通常以炭加熱特製煙草混合物（水煙膏）產生煙霧，使用的水煙壺往往外型華麗，可供多人同時共用，並常在室外的社交場合使用，其賣點對年輕人群尤其具有吸引力。然而，單次吸食長達 45 至 60 分鐘的水煙，吸入的煙霧量相當於 100 支捲煙，除會吸入大量尼古丁外，

¹ 電子煙是一種以電力驅動的裝置，通過加熱含有或不含有尼古丁的物質（俗稱煙油），產生出氣霧供使用者吸入。本澳現行《控煙法》，電子煙的定義涵蓋加熱煙，包括加熱煙機身及煙枝。而加熱煙是一種通過電力加熱煙草（非燃燒）產生煙霧的裝置。

² 尼古丁袋是一種不含煙草但含有尼古丁的小袋裝產品，外型細小如口香糖，放於上唇和牙齦之間通過口腔黏膜吸收尼古丁。

³ 草本煙是一種不含煙草及尼古丁的可燃吸入產品，通常由草藥、花瓣、茶葉、玉米絲或其他植物物質製成，常被視為煙草替代物，燃燒時釋放有害物質。

煙霧中還含有高含量的重金屬與其他有害物包括致癌物質，亦含有較多一氧化碳。此外，多人共用同一水煙壺，還可能帶來傳染病傳播風險。

考慮到草本煙、尼古丁袋及水煙在本澳暫未普及，為防患於未然，建議在本澳形成消費規模前，透過修法將這類產品作出監管。

2. 供考慮的方向和措施

建議從禁止供應鏈入手，防止市場擴大，具體修法建議方向：

- (1) 禁止尼古丁袋及類似製品的製造、分銷、銷售、進出口及攜帶出入境。尼古丁袋類似製品是指任何電子煙和煙草製品以外用作傳送尼古丁的製品。
- (2) 禁止草本煙及類似製品的製造、分銷、銷售、進出口及攜帶出入境。草本煙類似製品是指任何不含煙草和尼古丁，但以類似捲煙方式使用的製品。
- (3) 禁止水煙煙草／水煙膏、水煙壺及其任何組成部分的製造、分銷、銷售、進出口及攜帶出入境。

三、禁止管有電子煙

1. 現況

本澳自 2018 年 1 月 1 日起已禁止銷售電子煙，並於 2022 年 12 月 5 日起進一步禁止其製造、分銷、銷售、進出口及攜帶出入境。為讓使用者逐步適應，法律實施初期並未禁止管有電子煙及相關產品（如煙油、煙枝等），以給予時間消耗已購產品。儘管已全面禁止電子煙流通超過三年，且本澳市場已沒有合法供應渠道，理論上相關產品（包括電子煙機身、煙油、煙枝等）應已消耗完畢。然而，由於在鄰近地方仍可輕易購買，加上電子煙具有體積小、便於隱藏的特點，而且使用時跡象不明顯、產生的氣霧也難以察覺，且單次吸食時間極短，導致整個過程隱蔽性極高，難以即時發現，儘管全力打擊，使用情況在本地依然存在。

此外，近年鄰近國家、地區及本澳都出現使用電子煙作為依托咪酯等毒品載具的情況，引起社會廣泛關注與憂慮，公眾普遍期望進一步加強對電子煙的監管。

面對電子煙帶來的健康與社會風險，世界各地正持續加強對電子煙的管制。亞太地區多個國家已實施禁止製造、銷售、進出口等措施。其中，新加坡自 2018 年 2 月 1 日起禁止管有電子煙，而香港特區亦將於 2026 年 4 月 30 日起實施在公眾地方禁止管有電子煙的措施。

2. 供考慮的方向和措施

為進一步加強監管，參考鄰近國家及地區做法，建議修法於公眾地方禁止管有電子煙。管有範圍涵蓋電子煙的任何組成部分，包括機身、煙油、煙枝等。在此法律框架下，在公眾地方吸食電子煙的行為將被視作管有，並屬違法。

四、引入煙草製品標準化包裝制度、擴大健康警示圖文標籤比例

1. 現況

煙草包裝是吸煙人士最常接觸到的資訊載體，也是煙草商最常用來推廣品牌形象與吸引消費者的重要媒介。包裝上的圖案、文字與顏色，均可能影響消費者對產品風險的判斷，進而影響購買行為，故此世界衛生組織建議推行兩項包裝管制措施：

(1) 推行標準化包裝（亦稱素包裝或平裝）

規範包裝僅能以標準顏色和字體顯示品牌及系列等名稱，限制或禁止在包裝上使用其他標識、顏色、品牌形象或推銷文字的措施，目的在於降低煙草製品的吸引力、消除包裝的廣告和促銷效果、避免誤導性設計，並提高健康警語的顯著性與效果。

(2) 採用健康警示圖文標籤

建議健康警示圖文標籤應佔煙草包裝主要展示面積至少 50%，藉由包裝上的視覺與文字警示，降低產品吸引力，並提升消費者對健康風險的認知。

標準化包裝與大面積健康警示圖文標籤相輔相成，一方面透過統一包裝外觀、限制商標圖案與宣傳性設計，削弱煙草廣告的吸引力，另一方面讓健康警示更加突出，從而加強公眾對煙害的認識。配合相關煙害教育及戒煙推廣，期望進一步減少吸煙人口。

本澳自 2013 年起，已實施健康警示圖文標籤佔主要展示面積至少 50% 的規定，措施有效提升了公眾對煙害的認識。然而，市面上陸續出現更具吸引力的包裝設計，藉此塑造品牌形象，同時亦可能削弱健康警示的視覺效果與公眾關注。為應對此趨勢，進一步加強控煙成效，國際上已出現更嚴格的監管方向。目前，多個國家或地區不僅將健康警示圖文標籤面積提高至 85% 或以上，亦同步實施更為嚴格的標準化包裝制度，以香港特區為例，目標於 2027 年第二季推行標準化

包裝制度。

2. 供考慮的方向和措施

為進一步減少煙草包裝對公眾的吸引力，建議引入煙草製品標準化包裝制度，適用包裝較為統一的捲煙。另外，建議將所有煙草製品包裝的健康警示圖文標籤面積，提高至主要展示面積的 85%。為使市場順利過渡，建議為上述措施設立一年寬限期，自法律公佈之日起計算，期滿後正式生效。

圖：捲煙標準化包裝示意圖



五、配置可攜式攝錄設備輔助控煙執法工作

1. 現況

在執行控煙巡查任務時，監察人員可能遇到違法者威脅或對抗的情況。為保障執法過程安全，在發生爭議時釐清事實，並維護公眾及監察人員的權益，經參考鄰近地區的做法，在嚴格遵守個人資料保護相關規定的前提下，為監察人員配備可攜式攝錄設備（如隨身攝錄機），將有助減少執法過程中的潛在衝突，並借助科技手段提升巡查效率。以香港特區為例，自 2025 年 8 月起已為前線人員配備隨身攝錄機，以輔助執行職務。

2. 供考慮的方向和措施

為保障執法安全及提升巡查效率，建議容許監察人員在執行職務時可按規定配置可攜式攝錄設備（如隨身攝錄機），且僅在監察人員於執法過程中受到威脅或對抗的情況（如面臨肢體衝突威脅）方可啟用攝錄設備。

在執法過程中，為讓公眾能夠清晰知悉錄影情況，監察人員會將攝錄設備佩戴在其制服的顯眼位置，並以公開透明的方式使用，且僅可以用於監察人員執法過程受到威脅或對抗的情況。監察人員會於開始錄影前預先告知被攝錄人士，當不存在威脅或對抗的情況時會停止攝錄。同時，可攜式攝錄設備在攝錄時會發出提示（如提示燈），讓有關人士知悉正被錄影，以保障公眾的資訊權和查閱權。

此外，錄影資料會存於專屬的電子設備內，且僅限作為證明執法過程受到威脅或對抗之用，若無上述用途，所有資料將於拍攝日起計七日後銷毀，以確保個人資料的保存是適度。

IV. 發表意見方式

一、公開諮詢期

2026 年 3 月 8 日至 4 月 8 日

二、索取諮詢文本

諮詢文本可於特區政府入口網站 (<https://www.gov.mo>) 及衛生局網頁 (https://www.ssm.gov.mo/portal1/tc_consult) 內下載，或在以下地點索取：

索取地點	地址
政府資訊中心	澳門水坑尾街 162 號公共行政大樓地下大堂
政府綜合服務中心	澳門慕拉士大馬路 222 號地下
中區市民服務中心	澳門三盞燈 5 及 7 號三盞燈綜合大樓 3 樓
離島政府綜合服務中心	氹仔哥英布拉街 225 號 3 樓
仁伯爵綜合醫院公共關係室	澳門若憲馬路
黑沙環衛生中心	澳門黑沙環中街 18 地段
青洲衛生中心	澳門青洲新街青怡大廈第一座地下
筷子基衛生中心	澳門沙梨頭海邊大馬路 929 號
塔石衛生中心	澳門荷蘭園大馬路
海傍衛生中心	澳門貢士旦甸奴街 11 號
下環衛生中心	澳門下環街，下環街社會服務綜合大樓

索取地點	地址
海洋花園衛生中心	氹仔海洋花園大馬路
湖畔嘉模衛生中心	氹仔美副將馬路湖畔大廈一樓A區
石排灣衛生中心	路環石排灣蝴蝶谷大馬路石排灣社會及衛生服務大樓地面層、一樓及二樓
新城A區衛生站	新城A區鏡海大馬路東創大廈一樓
衛生局防控煙酒辦公室	澳門貨倉街35號，下環街社會服務綜合大樓三樓

三、發表意見方式

社會各界人士可於諮詢期內，就本諮詢文本的內容發表意見和提出建議：

- 電郵：[tc.consult @ssm.gov.mo](mailto:tc.consult@ssm.gov.mo)
- 電話：(853) 28556789
- 傳真：(853) 28716385
- 親身或郵寄提交：澳門貨倉街35號，下環街社會服務綜合大樓三樓，衛生局防控煙酒辦公室
- 網上提交：https://www.ssm.gov.mo/portal1/tc_consult

（提交意見時請註明修改《預防及控制吸煙制度》公眾諮詢）

- 辦公時間：

週一至週四，9時至13時，14時30分至17時45分

週五，9時至13時，14時30分至17時30分

四、總結報告的製作與發佈

衛生局將於公開諮詢期結束後的 90 日內將所收集的意見輯成諮詢意見彙集，並在此基礎上編制諮詢項目總結報告，同時按《公共政策諮詢規範性指引》的規定提交並於衛生局網站（https://www.ssm.gov.mo/portal1/tc_consult）及澳門特別行政區政府入口網站（<https://www.gov.mo>）發佈有關報告。

五、查詢渠道

對於是次諮詢倘有任何查詢，可致電 28556789 或電郵至 tc.consult@ssm.gov.mo，與防控煙酒辦公室聯絡。

V. 諮詢意見表

供考慮的方向和措施
一、擴大室外禁煙範圍
1. 請問您是否同意擴大室外禁煙範圍，以減少二手煙對公眾的影響？ ☐ 同意 ☐ 不同意，原因：_____ ☐ 沒有意見
2. 對於擴大室外禁煙範圍，請問您認為下列哪些安排較為合適？（可複選） ☐ 在人流密集的道路、廣場設置禁煙區域 ☐ 將學校、托兒所出入口設為禁煙地點 ☐ 其他（請註明）：_____ ☐ 沒有意見
3. 如在人流密集的道路、廣場設置禁煙區域，請問您認為下列哪些安排較為合適？ ☐ 配合設置指定吸煙點 ☐ 配合清晰標示及宣傳教育 ☐ 其他（請註明）：_____ ☐ 沒有意見
二、尼古丁袋、草本煙及水煙的監管
4. 請問您是否同意禁止尼古丁袋及類似產品？ ☐ 同意 ☐ 不同意，原因：_____ ☐ 沒有意見

5. 請問您認為禁止尼古丁袋的措施，應包括以下哪些方面？ ☐ 製造、分銷、銷售、進出口及攜帶出入境 ☐ 宣傳及推廣行為 ☐ 其他（請註明）：_____ ☐ 沒有意見
6. 請問您是否同意禁止草本煙及類似產品？ ☐ 同意 ☐ 不同意，原因：_____ ☐ 沒有意見
7. 請問您認為禁止草本煙的措施，應包括以下哪些方面？ ☐ 製造、分銷、銷售、進出口及攜帶出入境 ☐ 宣傳及推廣行為 ☐ 其他（請註明）：_____ ☐ 沒有意見
8. 請問您是否同意禁止水煙煙草／水煙膏、水煙壺及其任何組成部分？ ☐ 同意 ☐ 不同意，原因：_____ ☐ 沒有意見
9. 請問您認為禁止水煙煙草／水煙膏、水煙壺及其任何組成部分的措施，應包括以下哪些方面？ ☐ 製造、分銷、銷售、進出口及攜帶出入境 ☐ 宣傳及推廣行為 ☐ 其他（請註明）：_____ ☐ 沒有意見

三、禁止管有電子煙

10. 請問您是否同意於公眾地方禁止管有電子煙？

☐ 同意

☐ 不同意，原因：_____

☐ 沒有意見

11. 禁止管有電子煙是指管有任何電子煙的組成部份，包括機身、煙油、煙枝，請問您是否同意？

☐ 同意

☐ 不同意，原因：_____

☐ 沒有意見

12. 請問您認為以下哪些安排需要一併考慮？

☐ 設立合理過渡期

☐ 加強宣傳及公眾教育

☐ 清晰界定執法標準

☐ 其他（請註明）：_____

四、引入煙草製品標準化包裝制度、擴大健康警示圖文標籤比例

13. 請問您是否同意透過修法，引入煙草製品標準化包裝制度及擴大健康警示圖文標籤比例？

☐ 同意

☐ 不同意，原因：_____

☐ 沒有意見

14. 對於煙草製品標準化包裝制度適用於捲煙製品，請問您是否同意？

☐ 同意

☐ 不同意，原因：_____

☐ 沒有意見

15. 對於所有煙草製品包裝的健康警示圖文標籤比例由 50%增加至 85%，請問您是否同意？

☐ 同意

☐ 不同意，原因：_____

☐ 沒有意見

16. 對於煙草製品標準化包裝制度及擴大健康警示圖文標籤比例，請問以下哪些安排較為合適？

☐ 設立合理過渡期

☐ 加強宣傳及公眾教育

☐ 製定相關指引

☐ 其他（請註明）：_____

☐ 沒有意見

五、配置可攜式攝錄設備輔助控煙執法工作

17. 請問您是否認同控煙監察人員在執法過程受到威脅或對抗時使用可攜式攝錄設備（如隨身攝錄機）？

☐ 同意

☐ 不同意，原因：_____

☐ 沒有意見

其他意見或建議

提供意見者的基本資料	
1. 性別：	☐ 男 ☐ 女
2. 年齡：	☐ 16 歲以下 ☐ 16-24 歲 ☐ 25-34 歲 ☐ 35-44 歲 ☐ 45-54 歲 ☐ 55-64 歲 ☐ 65 歲或以上
3. 是否吸煙？	☐ 是 ☐ 否
4. 教育程度：	☐ 小學教育 ☐ 初中教育 ☐ 高中教育 ☐ 高等教育 ☐ 其他：_____
5. 以哪種身份在澳逗留或居住？	☐ 澳門居民 ☐ 外地僱員／外地學生 ☐ 旅客