

澳門控煙工作回顧與展望

鄧志豪*

世界衛生組織指出，煙草流行是迄今世界所面臨的最大公共衛生威脅之一。煙草使用是導致一系列慢性非傳染性疾病，如心腦血管疾病、癌症、慢性阻塞性肺病的主要危險因素之一。根據澳門癌症登記年報 2009—2019 資料顯示，肺癌於 2009—2019 年位居澳門癌症死亡首位，而心腦血管疾病，尤其是急性心肌梗塞及中風，亦是導致居民死亡的主要原因之一。因此，控煙措施對預防該等慢性非傳染性疾病具有特別意義。

世界衛生組織（下稱“世衛組織”）的《煙草控制框架公約》（下稱《公約》）在 2005 年 2 月 27 日正式生效。中華人民共和國於 2003 年 11 月 10 日簽署《公約》及於 2005 年 10 月 11 日向聯合國秘書長交存批准書，至 2006 年 1 月 9 日起《公約》開始生效，並適用於澳門特別行政區。2006 年 3 月 24 日，澳門特別行政區行政長官通過第 15/2006 號行政長官公告，命令公佈《公約》並在澳門實施。

為此，澳門特區政府以第 5/2011 號法律《預防及控制吸煙制度》（簡稱《新控煙法》）訂定預防及控制吸煙的大綱，藉以保護非吸煙者和限制煙草的使用，從而減少吸煙對健康帶來的負面影響。《新控煙法》自 2012 年 1 月 1 日起生

* 香港中文大學預防醫學碩士、澳門醫學專科學院公共衛生學科院士。

效並實施至今超過十年。特區政府一直遵循“健康促進、先易後難、循序漸進”的原則，通過立法、執法、教育宣傳、鼓勵戒煙等多管齊下的方式，推動澳門無煙環境的建設，保護居民免受二手煙草煙霧的危害及避免青少年養成吸煙的習慣。衛生局亦積極貫徹特區政府“妥善醫療、預防優先”政策，高度重視本澳控煙工作，並分階段依法落實和推行控煙工作，以促進健康。

一、MPOWER 六項控煙綜合措施在澳門的實施

“世衛組織”倡議的 MPOWER 六項綜合控煙措施已被實證有效。特區政府將此結合澳門現實情況，系統性地將其概念演化成《新控煙法》條文予以實施；而衛生局依法通過持續性的監察，以至策略性的規劃和階段性的推行，保障了居民，尤其是兒童及青少年免受煙草煙霧危害，達到落實《公約》要求，令逐步邁向“無煙澳門”的願景得到保證。

（一）監測煙草使用與預防政策（Monitor tobacco use and prevention policies）

為有效實施《新控煙法》，特區政府於 2011 年底在衛生局轄下設立了預防及控制吸煙辦公室（下稱“控煙辦”），以專責統籌澳門特區控煙工作。為履行職責，控煙辦除持續執行及監察《新控煙法》的遵守情況外，亦對煙草使用流行情況進行監察。正因如此，得以及時提出修法建議以對電子煙進行管控，保障青少年的健康。

為對煙草使用的情況進行監測，了解煙草產品的流行情況和趨勢，以至市民對控煙法實施的滿意度，控煙辦除了定期進行，包括分別每兩年一次的 15 歲及以上人口煙草使用調查，以及每五年一次的澳門青少年煙草使用調查外，亦會不定期針對特定人群，如娛樂場員工進行滿意度調查，以及澳門青少年嘗試電子煙的影響因素分析等。此外，亦會持續監測《新控煙法》的執行情況和社會輿情意見，並對資料數據進行整理分析，以便及時調整控煙方案，使措施更具效果。控煙辦每三年編製《預防及控制吸煙制度》跟進及評估報告，綜合對整體控煙政策及工作進行回顧，及提出相應建議。澳門控煙工作得以穩步前行，監測工作不可或缺。

(二) 保護人們免受煙草煙霧危害 (Protect people from tobacco smoke)

呼吸新鮮空氣是所有人的權利。即使短暫暴露在二手煙的環境，對健康也會產生不良的影響，而透過法規的製訂和執行，以及提升人們對煙害的認知，將有助保護人們免受煙草煙霧危害。

《新控煙法》在 2008 年冬由政府向立法會提出，經過社會上各持份者漫長的討論和爭議，在 2011 年夏獲得細則性通過。前後歷時三載，並最終在 2012 年 1 月正式生效。自此，澳門大部份室內公共場所依法實施全面禁煙措施，尤指：醫療機構、教育機構、公共機關、室內工作場所、餐廳食肆、體育設施、升降機、扶手電梯、行人天橋及行人隧道等。隨着 2013 年娛樂場，以及 2015 年酒吧、舞廳、蒸汽浴室及按摩院等場所逐步依法實施禁煙措施後，澳門絕大部份室內公共場所使用者已受到法例的保護，以減少受到煙草煙霧的危害。

然而受客觀條件限制，2013 年開始依法實施“娛樂場內得許可設立不多於總面積百分之五十的吸煙區，並在其與非吸煙區之間須設置緩衝區”的措施，並未能最大程度滿足場內各持份者對追求免受煙草煙霧困擾的訴求。特區政府在聽取各方意見，並在不妨礙《新控煙法》的前提下，於 2014 年 10 月 6 日對原措施作出調整，提出“僅允許娛樂場中場已獲許可的吸煙區範圍內所設立的吸煙室容許吸煙外，中場全面禁止吸煙”；貴賓廳仍維持已獲許可吸煙區的運作模式。措施的實施令原來人流較密集的中場區域內大部份使用者，包括：工作人員與訪客減少了煙草煙霧的危害，並為大部份工作人員及訪客所接受。

衛生局並在 2015 年發表的《預防及控制吸煙制度》跟進及評估報告（2012—2014）內，進一步建議“所有公共場所，包括娛樂場的室內範圍全面禁煙”。2015 年特區政府為此再次起動修法程序，雖然未竟全功，但已把“除機場及娛樂場獲許可設立符合法定標準的吸煙室外，全澳室內公共場所全面禁止吸煙”的措施，自 2019 年 1 月 1 日起變為現實。澳門室內公共場所無煙環境得以再向前行。

除此之外，經修訂的《新控煙法》在 2018 年 1 月 1 日生效後，室內禁止吸煙地點亦擴展至監獄範圍，而室外巴士站及的士站十米範圍內亦列為禁止吸煙地點；違法者最高罰款金額亦由澳門幣 600 元，調升至具阻嚇性的澳門幣 1,500 元。種種措施，皆旨在保護人們免受煙草煙霧的危害。

為杜漸防微，保護青少年免受包括電子煙及加熱煙在內的新興煙草產品的危害，經修訂的《新控煙法》亦禁止售賣電子煙，以及禁止電子煙的展示、廣告和促銷，以至禁止在禁煙地點使用電子煙等。在當時而言，對電子煙的立法管控工作顯然走在世界前列。自 2022 年底更立法禁止電子煙的生產和出入口。

為監察法規的有效落實，來自衛生局、治安警察局、博彩監察協調局、市政署等監察實體的執法人員，秉持“依法辦事、嚴格執法、不偏不倚、絕不鬆懈”的原則，透過相互溝通協助，採取包括：常規巡查、突擊巡查、黑點巡查、聯合巡查，以及專項巡查等各種具策略性方式持續執法，以盡最大努力打擊違法行為。2012 年至 2019 年間，場所巡查次數由 24 萬間次增長至 33 萬間次；近 2 年，相信由於配合新型冠狀病毒疫情防控需要，控煙執法專項巡查活動相應調整，巡查間次亦有所下降。然而隨着抗疫工作常態化，巡查間次亦在 2021 年稍作回升。然而，見整體檢控個案數由 2012 年的 8,420 宗，逐年下降至 2022 年的 1,583 宗。當中，以澳門居民違法個案數下降趨勢更為明顯，此尤見於修法調升罰款金額至澳門幣 1,500 元之後。相信除與澳門居民守法意識加強外，亦跟現時罰款金額具一定阻嚇力有關。

圖 1：2012 年至 2022 年巡查檢控數

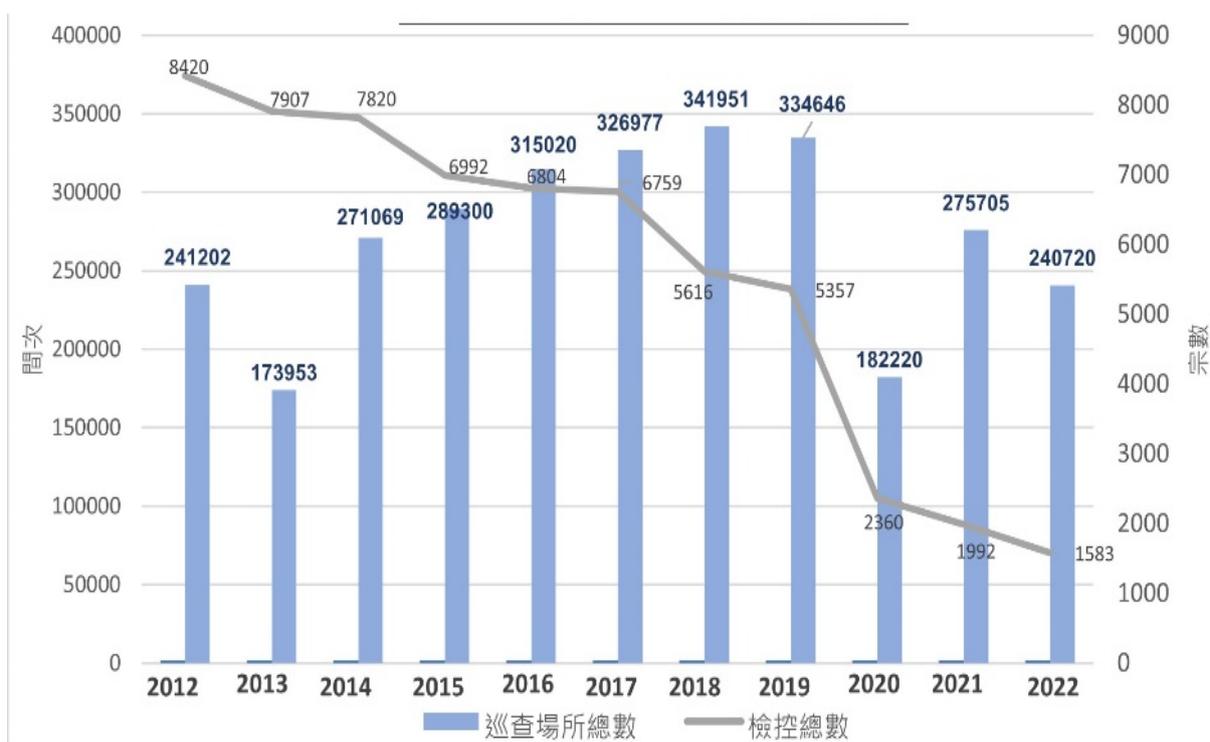
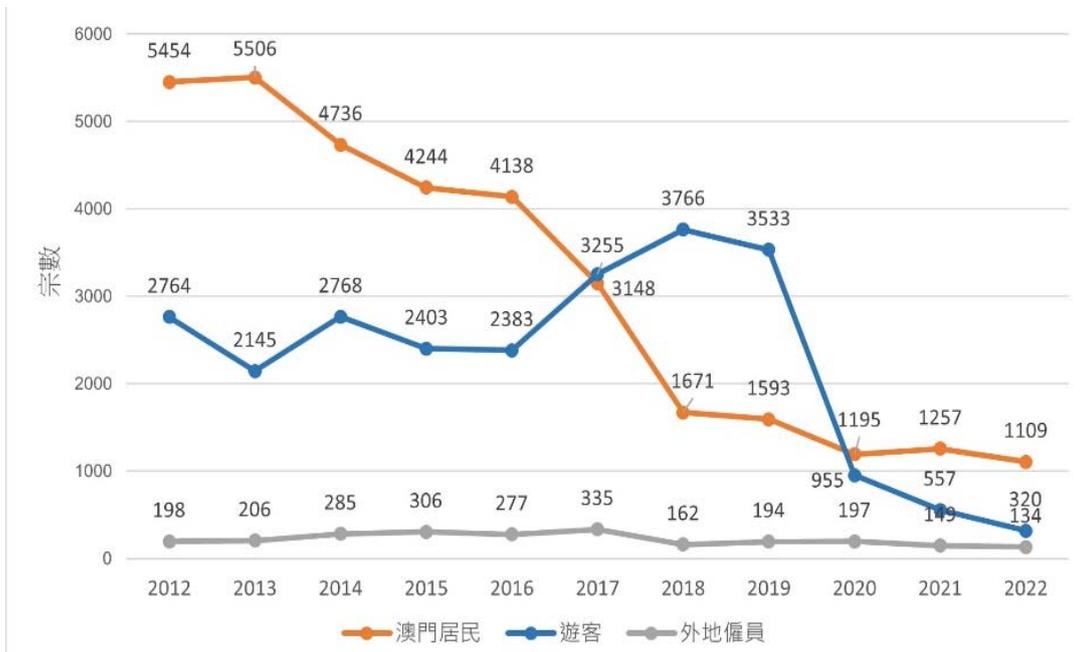


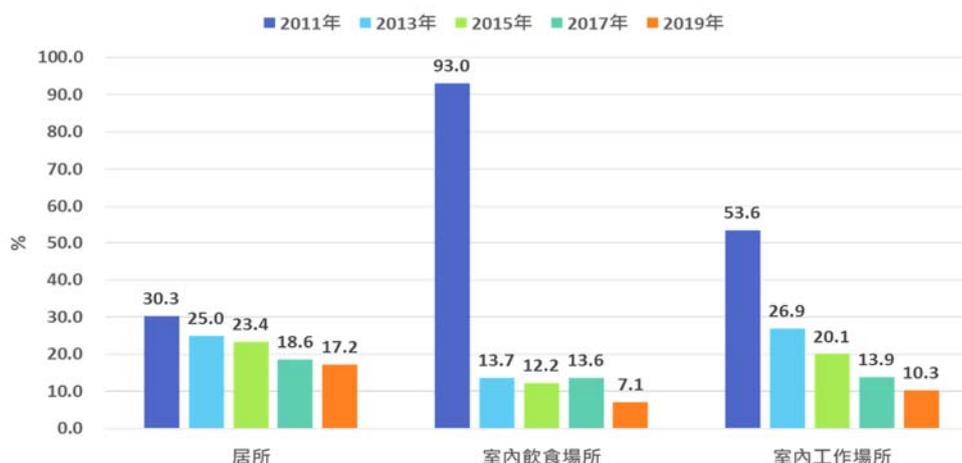
圖 2：2012 年－2022 年違法吸煙數



為監察《新控煙法》的實施，以及蒐集違法相關資訊，以協助製定巡查執法策略，保護人們免受煙草煙霧危害，控煙辦在成立初期已設立對外直接溝通的控煙熱線。投訴次數較多或違法風險較高的地點，將被列作黑點跟進處理。根據資料，《新控煙法》生效首年，黑點的檢控巡查比為 45.3%，即每巡查兩次可檢控一宗違法吸煙個案，與整體檢控巡查比相比，黑點的檢控巡查比較高。為加強打擊違法吸煙情況，控煙辦在 2017 年後加強了黑點的巡查執法工作，使行動更具阻嚇性，黑點的檢控巡查比亦逐步下降至 2019 年的 24.7%，即每巡查四次可檢控一宗違法吸煙個案。黑點檢控巡查比的持續下降趨勢，顯示策略性的巡查執法活動具阻嚇性，黑點違法吸煙情況在持續減少，這有助保護人們免受煙草煙霧危害。

根據歷次“澳門 15 歲及以上人口煙草使用調查”，澳門居民在居所、室內飲食場所及室內工作場所的二手煙暴露情況在《新控煙法》實施後均有明顯下降，尤其室內飲食場所二手煙暴露由 2011 年的 93% 下降至 2019 年的 7.1%，顯示《新控煙法》的實施能有效達到保障人們避免在公眾場所接觸二手煙霧的機會。

圖 3：2011 至 2019 年本澳人口二手煙暴露分佈



(三) 提供戒煙幫助 (Offer help to quit tobacco use)

大多數意識到煙草危害的吸煙者都想戒煙。提供戒煙服務，對於減少吸煙率以保護人們免受煙草煙霧危害是“世衛組織”建議的方式之一。戒煙諮詢和藥物治療可以使煙草使用者成功戒煙的機會增加一倍以上。為此，衛生局自 2006 年 11 月 24 日在黑沙環衛生中心設立首個免費戒煙諮詢門診以來，至今已在全澳所有衛生中心提供免費戒煙諮詢門診服務。憑藉新戒煙藥物的引進、醫護人員的努力，以及戒煙者的決心和毅力，戒煙成功率已由 2011 年 28.2% 上升至 2020 年 50.7%。同時，在政府的支持下，澳門非政府組織和機構亦積極協助提供戒煙衛生護理專業服務。顯然，衛生專業人員在促進減少煙草使用亦作出不少貢獻。

(四) 警示煙草危害 (Warn about the dangers of tobacco)

“世衛組織”認為，煙草使用者較多傾向於低估煙草對自己和他人所造成的健康風險，而煙草包裝上的警示是讓人了解煙草危害健康的最直接方式。與單純的文字相比，煙害警示圖片具更大影響力，並可提高吸煙者的健康風險意識，起着鼓勵戒煙，防止非吸煙者開始吸煙的功效。《新控煙法》自 2013 年實施後，在澳門售賣的所有煙草製品，其獨立包裝上的兩個最大表面均必須依法印上包括煙害警示圖片在內的法定標籤式樣，且式樣應至少佔有關表面百分之五十的面積，令吸煙者直接意識到煙草危害健康，增強遠離煙草的決心。

同時，衛生局除透過資訊網路和新聞媒體，尤其在其網頁及流動應用程式專頁設置“煙草控制資訊網”（<http://www.ssm.gov.mo/smokefree>）專欄，以提供控煙及煙害資訊，以至網上活動外，亦與非政府社團組織一道，針對尤其青少年等不同群體，透過實體講座，話劇、填色比賽、校際問答比賽等各種形式的宣教活動及輔導教材，廣泛地開展宣傳煙草消費危害和戒煙好處的活動，深得青少年和市民大眾歡迎，對澳門控煙工作提供助力。

（五）禁止煙草廣告、促銷和贊助（Enforce bans on tobacco advertising, promotion and sponsorship）

在自由經濟社會，商品銷售的成功離不開廣告與促銷。煙草商在煙草廣告的花費，以及將其產品與成功、樂趣和魅力聯繫起來的宣傳技倆，顯然是廣告中的佼佼者。青少年對煙草廣告的認知和欣賞程度越高，他們吸煙或打算吸煙的可能性就越大。“世衛組織”相信，全面禁止直接和間接廣告、促銷和贊助，可以大大減少煙草消費，並保護人們免受煙草業的營銷策略影響。

《新控煙法》生效後，特區政府即依法加強禁止包括在銷售點、刊物、大眾傳媒以及網絡在內的任何形式的煙草製品廣告及促銷行為。2018年起，經修訂之《新控煙法》更進一步禁止煙草製品的公開展示，即：一般銷售點，如：超級市場、便利店以及街頭報攤均禁止公開陳列煙草製品；而在專門售賣煙草製品的商店內雖可陳列煙草製品，但在商店外不容許看見該等煙草製品的存在。同時，經修訂的《新控煙法》亦禁止電子煙廣告、促銷和贊助。一系列限制措施均旨在令煙草製品在社會的曝光度下降，降低其可能對青少年的吸引力。

（六）提高煙草消費稅（Raise taxes on tobacco）

“世衛組織”指出，提升煙草稅不僅能有效減少煙草消費及吸煙人群，還能增加更多的政府收入，並可將資金有效運用於煙草控制政策或其他重要的衛生政策，以促進群體的健康。“世衛組織”表示，將煙草消費稅提高至佔煙草製品零售價 75%是最有效的和符合經濟效益的控煙措施。

實證說明，通過顯著提高煙草消費稅和煙草價格，以減少依賴人群，尤其青少年及長者對煙草使用的依賴，已被證明是鼓勵煙草使用者戒煙、預防青少年染上煙癮的最有效和最具成本效益的單一措施。為此，澳門自 2009 年以來，澳門特區政府曾三次調升捲煙消費稅，並由 2009 年每支 0.2 澳門元增加至 2015 年每支 1.5 澳門元，升幅達 7.5 倍。雖然現時澳門煙草消費稅已佔流行捲煙品牌產品的市場零售價 60%，但仍遠低於“世衛組織”所建議的煙草消費稅。看來，衛生局未來仍有必要持續主動推進煙草消費稅的調整，以助吸煙率持續下降，保障人們的健康。

二、澳門近十年整體控煙成效顯著

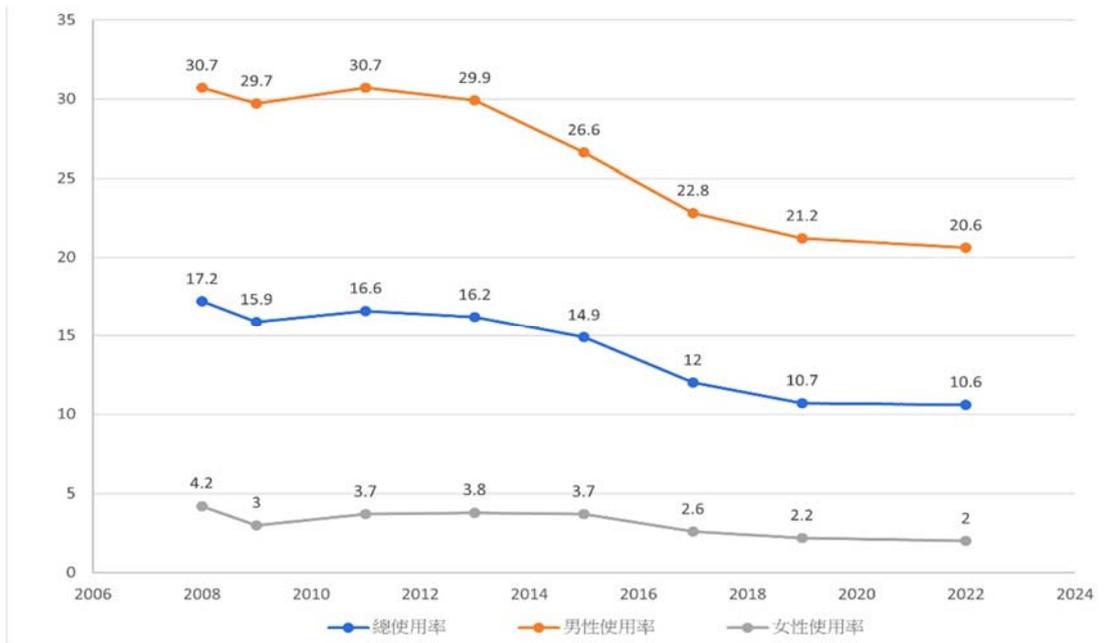
預防及控制吸煙工作的目的在於透過系統性的公共衛生干預活動，尤其 MPOWER 六項控煙綜合措施在本澳的實施，以降低人群吸煙率，從而促進人們的健康。為此，特區政府積極履行世界衛生組織《煙草控制框架公約》，依循“促進健康、循序漸進、先易後難”的政策，持續不斷推進控煙綜合措施，並在社會各界共同努力下，令吸煙情況呈現持續下降的趨勢。不論從時間序列來看，還是跟其他地方比較，澳門控煙成效都是顯著的，成績有目共睹。

（一）15 歲及以上人口煙草使用率持續明顯下降

目前，澳門煙草製品的使用仍然以傳統煙草製品為主。根據衛生局《2019 年澳門人口煙草使用情況調查報告》，2019 年吸煙人群中使用捲煙的比例佔 96.1%，成為主流；其次是包括電子煙和加熱煙在內的新興煙草製品使用（各佔吸煙人群的 3.0%及 1.6%）。可見捲煙使用數據具代表意義。

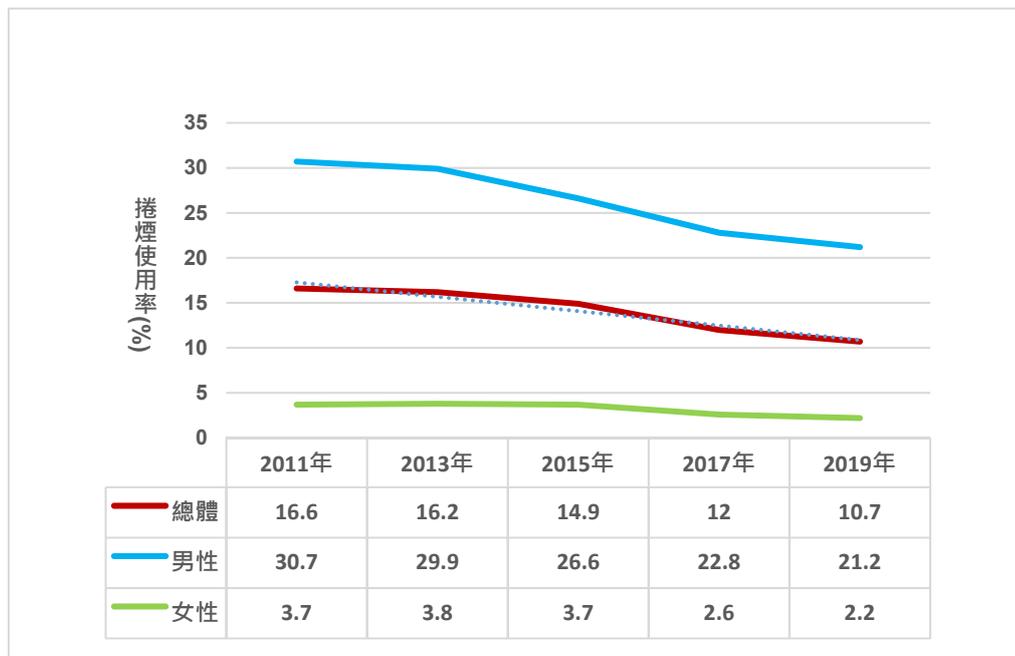
統計數據亦顯示，2008 年至 2022 年期間，捲煙使用人士呈逐年下降趨勢。15 歲及以上人口捲煙使用率由 2008 年的 17.2%下降至 2022 年的 10.6%，相對下降了 38.4%；無論男性或女性，2022 年捲煙使用人士及捲煙使用率均較 2008 年明顯下降。男性的捲煙使用率下降趨勢尤其明顯。雖然如此，澳門 15 歲及以上人口捲煙使用人士估計仍有超過 6 萬人。

圖 4：2008 年—2022 年澳門 15 歲人口捲煙使用率（%）



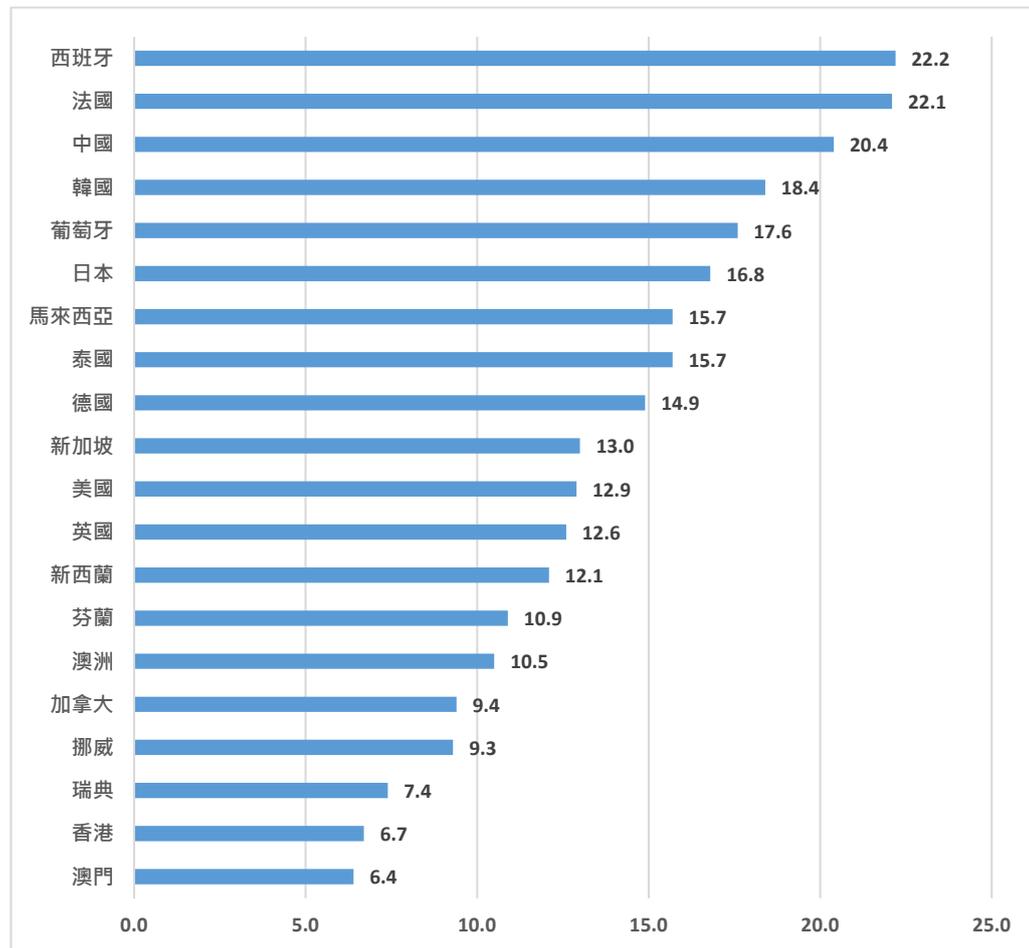
註：根據澳門衛生局網頁資料整理。

圖 5：澳門 ≥ 15 歲人口捲煙使用情況



註：根據澳門衛生局網頁資料整理。

圖 6：2019 年各國或地區 15 歲及以上人口年齡標準化每日使用捲煙人士的比率



註 1：以 WHO（2000-2025）標準化人口進行年齡標準化。

註 2：資料來源包括澳門衛生局、香港政府統計署及 WHO report on the global tobacco epidemic 2021。

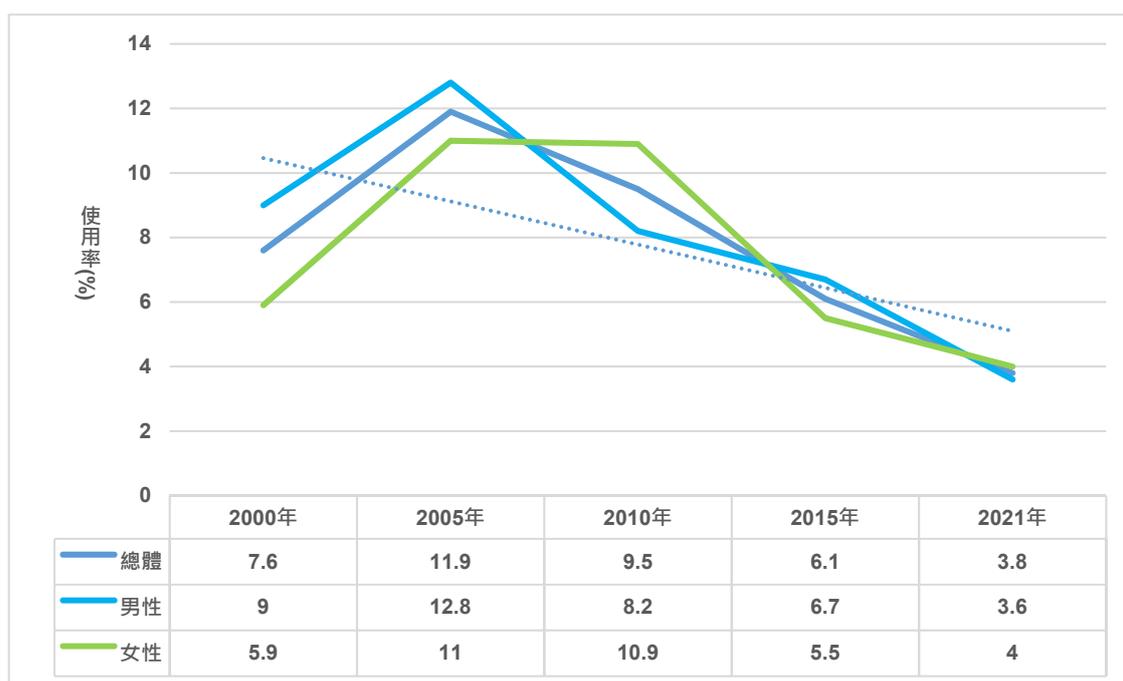
為方便與其他國家和地方比較，透過經“世衛組織”2019 年年齡標準化換算，可得出澳門 2019 年 15 歲及以上人口年齡標準化每日使用捲煙人士比率為 6.4%。經比對，可見該比率在全球其他國家和地區，尤其已發達國家和地區當中已處於較低水平，甚至低於香港。

（二）青少年煙草使用率持續明顯下降

兒童及青少年是個人習慣的養成階段，亦是煙草商賴以維生的目標人群。若在這個階段養成吸煙的習慣，再加上尼古丁的成癮作用，煙草可能伴其一生，對其個人健康必造成影響。

透過十年全社會的共同努力，2021年“澳門青少年煙草使用調查”結果顯示，13至15歲青少年傳統煙草的使用率從2010年9.5%下降至2021年的3.8%，相對下降60%，降幅顯著。調查亦顯示，其他各類有煙煙草及無煙煙草製品的使用率亦較之前多次調查結果下降。

圖 7：澳門 13-15 歲青少年傳統煙草使用情況



三、澳門在《新控煙法》實踐上取得的經驗

澳門在《新控煙法》的實踐上取得的成效是顯著的，但成績的得來並非必然。當中積累了不少經驗，可概括為：“高層承諾、上下同心；循序漸進、先易後難；持續監測、力爭主動；合作無間、共建氛圍”。

（一）高層承諾、上下同心

承諾，意味着應允同意。來自特區政府的應允同意，意味着高層的擔當負責。《公約》在中華人民共和國生效後，澳門特別行政區政府即透過第15/2006號行政長官公告宣示其適用於澳門，顯示澳門政府對公約履行的明確承諾，宣示其對履約的擔當。根據《公約》的規定，以及依循“世衛組織”倡導並經實

證檢驗的 MPOWER 六項措施策略，特區政府對第 21/96/M 號法律《吸煙的預防及限制制度》進行系統性的檢討和修訂。於 2008 年向立法會提交大幅修法建議。經歷 29 個月漫長的討論和協商，最終在 2011 年 4 月獲立法會細則性通過。衛生局並為此專門設立“預防及控制吸煙辦公室”，以統籌協調及履行監察有關《新控煙法》執行情況事宜。顯然，來自高層的承諾，以至堅定的“以人為本”的公共衛生立場，是控煙工作取得成績的基礎和保證。

面對煙草危害是這當今世界最嚴重和難以應對的公共衛生問題，單靠政府一己之力，顯然不足為憑。面對困難，更需要的是上下同心，群策群力，共同參與。在特區政府“妥善醫療、預防優先”的衛生政策指引下，衛生局早在 2003 年倡議加強控煙工作，起動修法程序，並得到社會廣泛支持。期間官民合作，持續透過各種形式活動，尤其包括：學術研討會、煙害工作坊、社訪調研等等，營造社會氛圍，推動社會認同透過修法促進健康的重要性；並經過多次諮詢會，廣納民意，對包括禁止吸煙地點等具體措施內容凝聚共識，以便草擬《新控煙法》提案。顯見，《新控煙法》獲得議會通過是社會上下一心的努力成果。

（二）循序漸進、先易後難

“健康促進、先易後難、循序漸進”是澳門特區政府控煙工作一貫遵循的原則。2011 年通過修訂的《新控煙法》乃建基於已知的科學事實，為應對傳統煙草製品對人們帶來的健康風險而生。然而，近十年全球方興未艾的新興煙草製品，包括電子煙和加熱煙在內正逐步走進青少年的視野。為杜漸防微，促進人們健康，政府果斷地在其尚未在澳門廣泛流行階段，即透過 2017 年的修法，將該等新興煙草製品納入規管範圍，包括：禁止公開展示、銷售、促銷、廣告，以至禁止在法定禁煙地點使用。此舉亦成為大灣區在管控新興煙草製品方面的先行者。

另一方面，從澳門法定禁止吸煙地點的逐步擴大，亦可見“循序漸進”原則得到充分落實。根據 2011 年通過的《新控煙法》，自 2022 年 1 月大部份室內公共場所、室內工作間、所有公共交通工具，部份室外公共場所，以及為 18 歲以下人士而設的場所已經全面禁煙。至 2013 年，娛樂場所得依法實施僅少於公眾博彩區域總面積百分之五十的非禁止吸煙區制度。2015 年法定室內禁煙範圍亦擴展至包括酒吧、舞廳、蒸氣浴室及按摩院等娛樂事業場所。

由於 2013 年娛樂場採取室內吸煙區與禁止吸煙區的分隔制度，並未能最大程度滿足場內各持份者對追求免受煙草煙霧困擾的健康訴求。特區政府在聽取各方意見後，仍在原政策措施基礎上進一步調整；即：在娛樂場已獲許可的吸煙區範圍內得設立吸煙室外，中場範圍全面禁止吸煙。有關措施令原來人流較密集的中場區域內大部份使用者，包括工作人員與訪客，減少了煙草煙霧的危害，並為大部份工作人員及訪客所接受。為達致娛樂場室內範圍最大程度保護人們免受煙草煙霧危害，在 2017 年進一步透過修法，規定自 2019 年起實施娛樂場除許可設置符合法定標準的吸煙室內允許吸煙外，其餘室內範圍禁止吸煙。至此，除娛樂場和機場經許可設置符合法定標準的吸煙室允許吸煙外，其他公共室內場所已全面禁煙。可見，特區政府透過“健康促進、先易後難、循序漸進”的原則、充分溝通協調及具體部署，極大地保護人們免受煙草煙霧的危害，落實《煙草控制框架公約》的要求。

“循序漸進”的控煙原則亦在禁止煙草製品展示方面得到體現。商品的存在，離不開廣告宣傳。一直以來，煙草商就利用各種形式的廣告吹噓其產品，以吸引青少年消費。《新控煙法》特別明確加強禁止任何包括銷售點及網路方面的煙草廣告，以及促銷手段。透過 2017 年的修法，更將煙草製品的展示也予禁止，令煙草商無法透過煙草的展示推廣其產品，進一步加強了控煙的效力。

雖然“世衛組織”指出，只有全面禁止在室內公共場所吸煙，才能保護人們免受二手煙的危害，幫助吸煙者戒煙並減少青少年吸煙，但如同世事萬物發展過程，“無煙澳門”這願景亦不可能一蹴而就；期間，需要一步一腳印地努力實踐，穩步前行，方可成功。“健康促進、先易後難、循序漸進”的處事原則是澳門控煙十年來得以穩步向前的必不可少的要素。

（三）持續監測、力爭主動

古語有云：運籌帷幄之中，決戰千里之外。要對控煙工作的有效性作出恰當的評估，以助決策分析，做到可持續發展，就必須有持續的監察系統，提供足夠和有效的數據資料。

衛生局透過控煙辦，除持續對澳門社會輿情收集訊息外，亦收集各地的煙草流行情況和趨勢，以及在本澳定期進行煙草消費調研，尤其包括：每 2 年一次的“澳門 15 歲及以上人口煙草使用調查”，以及每 5 年 1 次的“澳門青少

年煙草使用調查”持續監測本澳煙草產品使用的流行情況和趨勢。控煙辦亦會每三年編製一份《預防及控制吸煙制度》跟進及評估報告，對期間的資料數據，以至整體工作作出回顧與評估分析，並提出優化控煙工作建議。過去十年間，衛生局共編製並公佈了三份評估報告，從而成功啟動兩次修法程序，力爭推動“無煙澳門”的進程，達到“循序漸進”控煙的目的。

為有效履行法律賦予控煙辦的權責，控煙辦對控煙巡查執法、控煙熱線，以及宣傳教育等工作相關資料數據定期整理分析。並據此主動調整具體工作策略措施，以提升工作績效。透過活動中收集的情報，尤其包括：違法地點、時間和頻次，經整理分析後，控煙執法人員更能有所針對地主動採取行動。除此之外，控煙辦亦據此而調整執法及宣傳教育政策措施，藉此提升控煙效果。

（四）合作無間、共建氛圍

眾所周知：單絲不線，孤掌難鳴。雖然“世衛組織”向全球倡議的MPOWER六項控煙綜合措施經實證具有效力，但當落實到具體工作時，總得透過群策群力方可能取得今天的成績。單靠衛生部門，而缺乏全社會合力是難以取得成績的。

特區政府明白團結一致，共同努力，方能換取“無煙澳門”的道理。雖然，《新控煙法》執法權限實體落在衛生局、市政署、博彩監察協調局及治安警察局身上，但衛生局亦與其他包括澳門海關、交通事務局和懲教管理局等執法實體保持緊密的溝通，並制定跨部門協作和聯合行動機制，從各方面打擊涉及妨礙《新控煙法》的違法行為。經過共同努力，不單提升巡查執法的順暢度，更提升了執法的成效。

澳門在宣導教育方面亦並非僅有衛生局的足跡。透過官民溝通，澳門社團組織在這十餘年間，除配合衛生局的控煙及煙害宣傳教育工作外，亦主動舉辦了不少受青少年和市民大眾歡迎的宣傳活動，當中尤其包括：澳門戒煙日活動、控煙與健康校際問答比賽系列活動、“控煙青年先鋒”好友營、青少年學生無煙無毒繪畫比賽、控煙資訊及控煙法規巡迴展覽、無煙無毒健康社區推廣系列活動、無煙校園互動劇場、無煙親子攝影比賽、無煙企業路演、以及煙害講座及工作坊等活動，為共建“無煙澳門”氛圍付出了不少努力和心血。澳門社團組織成為澳門青少年，以至整體吸煙率下降的重要助推力量。

四、澳門控煙工作面臨的挑戰與展望

“無煙澳門”是我們的願景。然“路漫漫其修遠兮，吾將上下而求索”；達致願景的路是曲折和漫長的，需要我們不斷探索和優化。澳門過去在《新控煙法》的實踐上雖然取得一定成績，但將面臨更大的挑戰和考驗。

（一）控煙工作面臨滿足現狀及行動鬆懈的挑戰

為了把行為結果與既定目標相對照，以至及時進行調整和修正，目標設置是必須的。由於《公約》在澳門的適用，“世衛組織”設定的控煙目標就成了本澳控煙的最基本要求，也是澳門控煙的方向和目標。

經過全社會共同艱辛努力，澳門整體吸煙率已明顯下降，並提早達到 2013 年第 66 屆世界健康大會提出：“2025 年 15 歲以上人群煙草使用率比 2010 年相對減少 30%”的目標；2019 年 15 歲以上人口捲煙使用率已由 2011 年的 16.6% 下降至 2019 年的 10.7%，相對減少了 35.5%；13 至 15 歲青少年傳統煙草的使用率從 2010 年 9.5% 下降至 2021 年的 3.8%，更相對減少 60%。事實上，人口增長仍意味着煙草使用總人數仍處高位。過去十年，本澳雖然成功減少了約 18,600 名傳統煙草製品使用者；但必須看到，2019—2022 年澳門成年人口捲煙使用率仍維持在 10.6% 的水平，意味着仍有超過 6 萬名經常使用傳統煙草製品的人士，為數仍然不少。不得不作警惕。

事實上，控煙工作並非如長跑比賽般，當目標到達就代表工作結束。控煙工作應視為一項工程，更適宜以“體重控制”來作比喻。這是由於嚴守“體重控制”計劃不應是一時的，而是需要持之以恆才可能見到成效。距離 2025 年還有一段日子的時候，澳門地區的吸煙率已提早達到了“世衛組織”設定的目標。成績確實明顯，亦令人鼓舞，這不容否定。但事情總有兩面，在成績面前，就可能會出現思想上的驕傲，對現況的滿足，以至出現行動上的鬆懈。而稍微鬆懈，就可能令澳門控煙工作失去方向和動力，繼而出現倒退的情況。如同“體重控制”計劃，吸煙率“止跌回升”的可能性並非不會存在。這樣，人們免受煙草煙霧危害的保護程度就會降低，從而增加了健康風險。故此，必須端正思想，繼續以穩定而持續的方式，執行“世衛組織”倡議及行之有效的 MPOWER

六項控煙綜合措施，並結合“健康促進、先易後難、循序漸進”原則，應用市場營銷學的原則和科學方法，以多元及具創意方式加強煙害教育，推動本澳的控煙工作向前發展，不應有絲毫鬆懈。

（二）控煙工作面臨新興煙草製品和傳統煙草製品的雙重挑戰

在共同努力下，目前全球大多數國家和地區，包括捲煙在內的傳統煙草使用率正在持續下降。澳門也毫不例外，2022 年更下降至 10.6% 的歷史新低水平。然而，煙草及相關行業並不會自動退出歷史舞台；他們仍會盡其所能掩蓋其危害，並透過包括：“洗白”、品牌延伸、形象美化等任何可能的營銷策略，以持續煙草製品的“存活”周期。

“推動”市場走向是煙草及相關行業一貫慣用的伎倆。雖然“世衛組織”一再指出，至今仍無實證說明電子煙可作為有效戒煙的輔助工具；但由他們大力推動，包括電子煙和加熱煙在內的新興煙草製品，對正在成長中的青少年正構成嚴峻威脅。這些新興煙草製品背後的煙草及相關行業，會針對青少年成長階段的性格和心理特質，將新興煙草製品包裝成“清潔”、“無煙”、“時尚”，以及“更安全”的產品，甚至聲稱其可作為有效戒煙的輔助工具。並以此等虛假的、不盡不實的宣傳，作為其營銷和促銷的賣點。這些行業甚至會試圖透過新興煙草製品進行“洗白”，裝扮成並非是導致或促成煙草使用流行的元凶。根據電子煙商資料顯示，現時全球電子煙普及率正不斷提高，其佔全部煙草製品消費比例亦持續提升；從 2014 年的 2.29% 上升到 2019 年的 5.94%。其中，電子煙消費規模超過 200 億美元，同比增長近 30%。

無論如何，WHO 指出，尼古丁具高度成癮性。包括電子煙和加熱煙在內的新興煙草製品對人們的心血管系統、呼吸系統，以至腦部都是有害的。兒童和青少年處於發育階段，情況就更為危險及令人關注。為此，澳門政府在 2018 年已將電子煙納入法定管控範圍。根據現行法規，現時除禁止在禁煙地點使用電子煙外，亦禁止電子煙的出入口、生產和售賣，以及廣告促銷等一系列商業行為。雖然如此，澳門在傳統煙草製品使用率呈持續下降趨勢的同時，青少年社群使用電子煙的情況卻有上升趨勢。根據“2021 年澳門青少年煙草使用調查”，13 至 15 歲學生現時電子煙使用率為 4.0%，較 2015 年的 2.6% 高 1.4 個

百分點，亦顯著較現時捲煙使用率 2.1% 為高。調查亦提示：相比起傳統煙草製品，學生對電子煙的接受程度較高。情況實在令人擔憂，因為他們就是煙草業及相關行業垂涎的潛在客戶群。

因此，面對電子煙在本澳青少年群體的流行趨勢，政府未來除應繼續實踐經實證有效的 MPOWER 六項措施策略，並增大有關包括電子煙煙害宣傳在內的資源投入外，亦需密切注意新興煙草製品的流行趨勢，適時調整控煙策略；校方亦須以“學生為本”，繼續透過家校合作，加強多元化的和更受青少年歡迎的無煙宣傳教育活動，共建“無煙校園”文化，令學生樹立正確的健康觀念，促進青少年的健康成長。

展望未來，控煙道路仍然曲折與漫長。《新控煙法》執行至今經歷十載，雖然達到《公約》實施準則有關要求，亦取得一定成績。然而，控煙工作亦將面臨更為嚴峻的挑戰，尤其包括內部面臨滿足現狀及行動鬆懈的挑戰，而外部則面臨新興煙草製品和傳統煙草製品的雙重挑戰。無論如何，相信特區政府會汲取過去的經驗，繼續依循“促進健康、循序漸進、先易後難”的政策，並在社會名界上下一心，群策群力，共同探索，適時開拓更具策略性和創造性的控煙措施，持續不斷推進控煙工作。“無煙澳門”的願景，終有一天會變為現實。