



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

第三常設委員會

第 1/VIII/2026 號報告書

事由：六家公司代表澳門雪茄行業提出的請願

一、引言

1. 六家公司¹代表澳門雪茄行業就“建議制定一項因應行業特性定制的方案，豁免雪茄的煙草產品素包裝要求以及豁免雪茄健康警示佔包裝展示面積的比例提高至 70%和 100%”的事宜向立法會提出請願。
2. 鑒於請願訴求涉及本委員會審議的《修改第 5/2011 號法律〈預防及控制吸煙制度〉》法案，立法會主席透過二零二六年六月二十四日第 136/D56/VIII/GPAL/2026 號公函，將有關請願書發給本委員會，以便在委員會審議法案時一



併處理。

3. 委員會行使《立法會議事規則》第二十八條 b) 項賦予的權限，已完成對該請願書的審議，現根據《立法會議事規則》第一百四十八條第二款及八月一日第 5/94/M 號法律《請願權的行使》第十三條第四款的規定，編寫本報告書。

二、請願書主要內容摘錄

4. 題述請願書建議，“制定一項因應行業特性定制的方案，豁免雪茄的煙草產品素包裝要求以及豁免雪茄健康警示佔包裝展示面積的比例提高至 70% 和 100%”，理由主要包括²：

- 1) 雪茄市場屬小眾且低普及率；
- 2) 雪茄消費者具備成熟判斷力；
- 3) 雪茄為手工工藝品，非批量商品；
- 4) 包裝具防偽與溯源功能；
- 5) 對經濟與旅遊業影響重大；
- 6) 國際多個司法管轄區已有豁免先例；

² 詳細內容詳見本報告書附件。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

7) 素包裝可能助長非法貿易。

三、分析

5. “標準化包裝制度及增加警語標籤比例”是本委員會對《修改第 5/2011 號法律〈預防及控制吸煙制度〉》法案進行細則性審議的其中一個重要事項。
6. 在委員會審議法案的過程中，委員會於二零二六年七月三日召開的會議上將請願書所述的意見向提案人反映，聽取提案人的意見，並在會議上進行了充份的討論。
7. 提案人其後提交了法案的修改文本，當中就雪茄增加警語標籤比例的規定作出了相應的修改。
8. 有關上述事宜的討論內容及最後結果，詳見本委員會第 4/VIII/2026 號意見書。

四、結論

9. 經審議及分析請願內容後，委員會認為，對於請願中提出豁免雪茄素包裝及增加警示標籤比例的建議，本委員會在審議《修改第 5/2011 號法律〈預防及控制吸煙制度〉》法案時已進行詳細的討論及分析，該項請願請求已經處理。因此，委員會建議：



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

- 1) 將本報告書送交立法會主席；
- 2) 將本報告書副本轉送政府；
- 3) 將本報告書副本送交請願人士，並附上本委員會第
4/VIII/2026 號意見書的副本。

二零二六年七月二十二日於澳門

委員會

梁孫旭

(主席)

梁鴻細

(秘書)



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

施家倫

高天賜

梁安琪

馬志成

邝庭彪

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters "12" and "12" written vertically.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

高錦輝

梁普宇

呂綺穎

陳禮祺



附件

請願書

h

12



野



12

[Signature]

9



3.



澳門立法會
南灣湖畔立法會前地
立法會大樓
澳門

致：張永春 主席

澳門，2026 年 6 月 17 日

聯合請願書

本份請願書由代表澳門雪茄行業，作為澳門雪茄獨家分銷商及/或獨家經銷商的六家公司提交，分別是 Robusto 有限公司; 澳門智朗國際貿易一人有限公司; 新信威煙業貿易有限公司; Davidoff Of Geneva 澳門一人有限公司; 太平洋雪茄（澳門）有限公司; HABANOS 控股有限公司（合稱為“我們”）。我們謹此就法案細則發起的公開諮詢提出意見。

執行摘要

立法會已於 2026 年 6 月 9 日一般性通過第 5/2011 號法律《預防及控制吸煙制度》。我們了解到衛生局計劃推出額外的控煙措施以進一步減少煙草產品的使用，並最小化二手煙對公眾的影響，包括通過要求煙草包裝（包括品牌及產品名稱）須統一設計，以實施煙草產品素包裝，從而減弱其推廣效果。

我們謹建議制定一項因應行業特性定制的方案，豁免雪茄的煙草產品素包裝要求以及豁免雪茄健康警示佔包裝展示面積的比例提高至 70% 和 100%，理由如下：

- 1) 高端雪茄市場有其獨特的特點，因此不考慮這些特點而採用一刀切的方法將對雪茄行業造成不相稱的困難。這些獨特的特點包括：
 - a) 在澳門，雪茄（及其他非香煙煙草產品）的日常吸食者比例佔 15 歲及以上人口的總數不到 0.4%;

17 JUN 2025 12:22:47

OSCEM/EN/LEGISLATIVA

- b) 雪茄與吸煙的開始並無關聯；
 - c) 由於其高昂的價格以及消費所需的時間投入，雪茄對年輕人沒有吸引力；及
 - d) 雪茄並非批量生產的商品，而是定位為擁有成熟且具鑑賞力的消費者群體的工藝品。因此，雪茄的消費是偶爾而非每日進行的。
- 2) 雪茄包裝上的現行健康警示要求已經遮蓋了大部份關鍵的產品資訊（包括產地、製造商及名稱）。煙草產品素包裝要求將進一步妨礙關鍵產品細節，並移除製造商原本在雪茄上作成的防偽標記，而由於雪茄市場上假冒現象盛行，這些標記對於消費者區分真假雪茄產品至關重要。就雪茄而言，包裝具有更高層次的意義，因其兼具功能性與資訊性，並能識別品牌。
- 3) 澳門憑藉其優質的雪茄銷售、高端雪茄商店吸引雪茄愛好者遊客，而雪茄在本地奢侈品消費市場中亦扮演重要的角色。雪茄市場反過來也刺激了旅遊業，並帶動了其他奢侈品的需求，最終透過乘數效應推動了本地經濟體的發展。
- 4) 歐盟及英國等海外司法管轄區認可雪茄的特殊性質，並已免除了適用於香煙的類似規定。

總而言之，延伸素包裝要求的建議，加上將健康警示佔包裝展示面積的比例提高至 70% 和 100%，是為過度、不必要，且缺乏證據支持。雪茄屬於小眾且低普及率的產品，通常由成年使用者偶爾消費，並不與青少年吸煙的啟蒙有關。來自其他地區的證據進一步表明，將雪茄排除在素包裝制度之外並不會妨礙公共健康目標的實現。此外，雪茄包裝還發揮著重要的資訊傳達與追溯功能，包括識別產地和產品特徵。

具體意見

1. 雪茄行業的總體立場

1.1. 我們懇請閣下在考慮實施控煙措施，包括煙草產品素包裝要求的時候，考慮到高級雪茄市場的獨特特點。一刀切的方法無法有效地應對市場上的多樣性產品。相反，考慮到煙草市場不同領域的特性而量身定制的方法將更為有效。

1.2. 在這方面，我們謹提請您注意以下因素:-

1.2.1. 在澳門，吸食雪茄佔煙草消費的比例微乎其微。根據 2023 年《澳門人口煙草使用情況調查》，2023 年每天吸食傳統香煙的 15 歲及以上人口比例為 11.6%。¹相比之下，2023 年每日吸食雪茄、傳統電子煙、加熱煙、其他有煙煙草及無煙煙草產品的總比例僅佔同一人群的 0.4%。在總人口超過 70 萬的背景下，這一數據在統計上微不足道。在此基礎上，雪茄吸食者（無論是獨立考慮或在這個更廣泛的類別內考慮）在澳門仍然微不足道。因此，雪茄並非澳門吸煙者的常見選擇，亦不構成本地區煙草消費的實際驅動力。

1.2.2. 雪茄對年輕人沒有吸引力。雪茄的消費者大多是成年人，因為雪茄價格昂貴，且購買雪茄需要投入大量時間。雪茄的消費者通常有判斷力並十分瞭解吸煙對健康的影響，但仍然有意識並知情地選擇參與其中。

¹ 來源: <https://www.ssm.gov.mo/docs/file/pr32660/ch>

為了進一步證實這一點，歐盟在 2024 年 6 月發佈了一項名為“歐洲人對煙草及相關產品的態度”的調查。此項調查顯示，近 80% 的吸煙者或前吸煙者都是從盒裝香煙開始接觸煙草的，而只有 1% 的人士從雪茄開始的，這表明雪茄在吸引非吸煙者開始吸煙方面起的作用微乎其微。²

換言之，現有證據顯示雪茄並非開始吸煙的主要驅動力。開始吸煙主要與香煙有關，而近年來則與電子煙有關。

1.2.3. 雪茄並非批量生產的商品。雪茄是手工製品，有來自全球不同地區的 1000 多個品種。這些雪茄進口並以眾多品牌、規格和包裝出售，每種都有其獨特的儲存和包裝要求，導致零售包裝種類繁多。在市場相對較小的澳門，超過 90% 的雪茄在專門的雪茄店或專業葡萄酒商店出售。雪茄的單件銷售量明顯較小，反映出該市場的小眾地位。此外，原廠採用專門設計的封條或全像圖來驗證雪茄的真偽性，保證產品的產地、品質和真實性。

1.2.4. 購買雪茄需要投入大量的時間和資金。消費者依靠專業零售商來親眼檢查和驗證雪茄的真偽性和狀況。雪茄店在維持雪茄品質的設施上投入鉅資，以保持產品品質並延長其保質期。

不同於大眾市場的煙草產品，雪茄通常是以小批量購買，這反映了其高端特性，而消費者對於產地、尺寸、品牌和工藝也極為講究。推行素包裝並要求健康警示佔據包裝表面的 85%，將會干擾零售商和消費者識別和區分產品的能力，可能導致混淆、假冒產品風險增加，並削弱消費者信心。

² 來源: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2995>

1.2.5. 雪茄的目標人群是成熟和有判斷力的消費者。購買雪茄的方式通常是光顧專門的雪茄商店或會所，這反映了產品的高端及個性化特質。

1.2.6. 澳門是高消費遊客的熱門目的地，而高級雪茄的銷售是一大吸引力。澳門是許多高端雪茄店的所在地，提供來自世界各地的各種高端雪茄。這極大地吸引了雪茄愛好者來澳門旅遊，同時刺激了本地旅遊業，並促進了其他奢侈品的銷售，在各個行業產生了乘數效應，並提升本地整體經濟。除了經濟效益外，這些特色雪茄場所亦有助於鞏固澳門作為一個精緻且文化底蘊深厚的旅遊目的地的聲譽，並提升澳門作為奢華體驗與高品質休閒中心的形象。

1.2.7. 雪茄在澳門的奢侈品消費市場中佔有重要地位。在澳門，雪茄消費者欣賞其精湛的工藝和獨特的體驗，並將其視為一種的享受。雪茄文化在澳門的商務場合、文化交流和社會活動中並不罕見。此外，雪茄市場也帶動了其他奢侈品的需求，包括高端時裝、手錶、珠寶等。

1.3. 因此，雪茄的獨特特性需要一套特別的規定，其制定須綜合考量產品性質、目標人群、購買方式以及澳門的特有的文化、社會和經濟因素。

2. 雪茄行業的潛在困難

2.1. 鑒於雪茄的消費人口比例極低（在澳門僅佔不到 0.4% 的 15 歲及以上人群），基於生產限制、高昂成本、損壞產品的風險和小進口量，要求雪茄製造商遵守適用於盒裝香煙的相同的素包裝要求，是不相稱和非常不合理的。

2.1.1. 雪茄不是批量生產的商品，而是尺寸和設計多種多樣的手工製品。由於每種雪茄的數量有限，進口和銷售的雪茄都是用製造商的原包裝，進口商並不能更換。

2.1.2. 雪茄及其包裝均由古巴、尼加拉瓜、洪都拉斯等國較小的手工工廠製作。這些工廠無法生產出符合特定國家或地區煙草產品素包裝法規的特殊包裝。由於盒子尺寸各異，也不可能用貼紙覆蓋原包裝來製作煙草產品素包裝盒。因此，進口商必須製造新的合規盒子，並將雪茄重新包裝到這些盒子中，這是一項成本高昂的操作，而且還可能損壞雪茄。

2.1.3. 事實上，進口雪茄的數量實在太少，根本沒有理由進行全面重新包裝。任何煙草產品素包裝的規定實際上都會限制了雪茄進口澳門銷售。

2.2. 由於價格相對較高，雪茄的假冒活動在世界各地都很活躍。雪茄盒上有各種正貨標記。這些封條包含了各種高科技安全元素，是消費者驗證雪茄真偽的重要工具，但在實施煙草產品素包裝要求後，此舉恐將不再可行。

2.2.1. 雪茄的包裝，尤其是傳統の木盒，在保持其品質方面起著至關重要的作用，並且與其功能密切相關。對於一盒典型的古巴雪茄，包括以下鑒別特徵：

- (i) 品質和正品標籤；
- (ii) 雪茄的原產地封條；
- (iii) 全像圖，一種防偽條；以及
- (iv) 古巴政府的防偽封條。

2.2.2. 此外，製造商在雪茄原包裝上印有生產年份及/或工廠編碼，這對鑒定雪茄的價值至關重要。

2.3. 現行澳門的健康警示其實已掩蓋了製造商為防止假冒而精心建立的一些防偽標籤，任何對健康警示或包裝的額外限制對雪茄行業和消費者來說都是具傷害性的。

2.3.1. 目前，根據澳門第 5/2011 號法律《預防及控制吸煙制度》，所有在澳門銷售的煙草製品，必須附有強制性的健康警示標籤及資料，該標籤及資料印於獨立包裝的最大兩個表面上，圖案須佔相關表面面積至少 50%。這一健康警示要求已經限制了關鍵的產品資訊，如產品標識、生產日期、不同的認證措施等。上述不僅妨礙了客戶驗證雪茄的真偽和品質，而且還在不知不覺中助長了造假活動。若進一步擴大健康警示的覆蓋範圍，將加劇這些問題，使消費者與零售商更難辨別正品、追溯來源及維持品質保證。

2.3.2. 澳門是獲得許多奢侈品（包括雪茄）信賴的國際樞紐。全球買家之所以對澳門有信心，很大程度上源於其“正版正貨”的保證、城市的聲譽以及零售商的專業性。現行健康警示規定要求覆蓋雪茄包裝表面的 50% 已足以傳達必要的健康警示訊息。若擴大健康警示的覆蓋範圍，恐將進一步削弱海外買家數十年來培養的信心。因這些措施可能會遮蔽關鍵產品資訊、防偽特徵，並損害頂級雪茄的收藏價值，從而造成不成比例的經濟與聲譽後果，卻無法有效提升保護公眾健康的成效。

- 2.4. 有鑒於此，對於雪茄包裝的任何進一步限制或要求都會對雪茄行業和消費者造成不成比例的負擔。因此，我們懇請政府維持現有的健康警示要求，避免對雪茄包裝施加進一步的限制。此舉既可確保消費者能繼續作出明智的購買決定，又可維持澳門高級雪茄行業的完整性、真實性及經濟活力。

3. 海外司法管轄區的參考案例

- 3.1. 我們亦懇請閣下考慮歐盟和英國的做法，考慮到雪茄的獨特特性而對雪茄給予豁免。

3.1.1. 歐盟指令 2014/40/EU (“**EUTPD**”) 是一項監管煙草產品的歐盟指令，該指令認為應對雪茄實行特殊的豁免，因為雪茄主要由較年長的消費者消費，對年輕人的吸引力有限（第 26 條）³。

3.1.2. 對香煙實施煙草產品素包裝的 7 個歐盟成員國中（比利時、丹麥、芬蘭、法國、匈牙利、愛爾蘭和斯洛維尼亞）⁴，其中 5 個沒有將煙草產品素包裝要求擴展到雪茄。例如，在法國，只有香煙和手捲煙草才需要煙草產品素包裝要求，而雪茄則不受相同要求的約束⁵。同樣，丹麥要求煙草產品採用煙草產品素包裝，但明確排除雪茄和煙斗煙草⁶。

³ 來源: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/40/oj>

⁴ 來源: https://assets.tobaccocontrolaws.org/global/pdfs/en/standardized_packaging_developments_en.pdf

⁵ 來源: <https://www.tobaccocontrolaws.org/legislation/france-packaging-labeling>

⁶ 來源: <https://www.tobaccocontrolaws.org/legislation/denmark-packaging-labeling/other-packaging-and-labeling-requirements>

3.1.3. 就英國而言，2015 年《煙草製品標準化包裝條例》（“英國煙草產品素包裝條例”）規定的煙草產品素包裝要求不適用於雪茄。事實上，在上述條例的諮詢中，英國政府認為，標準化包裝不應適用於雪茄等特定煙草產品，“因為這些產品的使用率很低，**尤其是年輕人**”（著重部分為作者另加，見 2014 年 6 月發佈的“關於引入煙草製品標準化包裝條例的諮詢”第 5.12 段⁷）。英國政府在同一段進一步指出，“如果有必要，標準化包裝條例將來可以擴展到特定煙草產品。例如，如果煙草市場發生變化，年輕人越來越喜歡這類煙草產品”。截至目前，英國煙草產品素包裝條例仍對雪茄實行豁免。

3.2. 上述高級雪茄的特殊情況也是最近美國地方法院於 2023 年 8 月作出的裁決（美國雪茄協會等訴美國食品藥品管理局等）的核心依據，該裁決推翻了 FDA 的認定規則。FDA 的規則擴大了 FDA 監管權力至包括高級雪茄在內的所有煙草產品。法院裁定認為 FDA 忽略了重要數據，特別是關於年輕人並不對高級雪茄感興趣並不經常吸食的數據。

3.3. 此外，考慮到海外管轄區的情況，引入煙草產品素包裝要求可能會增加煙草製品的非法貿易。

⁷來源：https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a755f85e5274a467f7e4021/Cons_doc.pdf

3.3.1. 其根本原因在於，煙草產品素包裝實際上導致煙草產品商品化，導致消費者除了價格外，幾乎無法分辨品牌和產品之間的差別。因此，煙草產品素包裝的正品煙草產品（包括高級雪茄）可能在吸引力上不及非法或仿冒煙草產品，從而導致更多消費者轉向非法市場。

3.3.2. 例如，澳洲自 2012 年 12 月起實施煙草製品素包裝。澳洲稅務局的資料顯示，近年來澳洲非法煙草市場大幅增長。每年查獲的非法煙草估計價值已從 2015-16 年的 1.35 億美元增加到 2020-21 年的 20.9 億美元。⁸該局還估計，2020-21 年澳洲市場上未被發現的非法煙草有 1,234 噸，價值約 18.9 億美元，是 2015-16 年非法市場估計規模的兩倍。2021-22 年，非法市場的估計規模為 23 億美元，約佔整個煙草市場的 13%。⁹

3.3.3. 更令人擔憂的是，過去兩年澳洲也爆發了一場煙草地盤之爭。有組織犯罪集團在至少 60 家煙草和電子煙商店縱火，迫使這些商店出售非法煙草產品¹⁰。犯罪分子開設了更多的非法煙草商店，執法部門還發現了大規模的非法煙草種植園¹¹。所售的非法產品通常是假冒產品或非法進口的海外品牌¹²。當地零售商進一步預測，非法煙草產品將在五年內取代合法產品¹³。

⁸來源：<https://www.ato.gov.au/about-ato/research-and-statistics/in-detail/tax-gap/previous-years-analysis/tobacco-tax-gap-2020-21/latest-estimate-and-findings#Trendsandlatestfindings1>

⁹來源：<https://www.ato.gov.au/about-ato/research-and-statistics/in-detail/tax-gap/tobacco-tax-gap/latest-estimates-and-findings>

¹⁰來源：“維多利亞州有組織犯罪團體經營的失控非法煙草貿易猖獗”，Herald Sun, 2023 年 9 月 19 日

¹¹來源：“新南威爾士州警方在 Murga 的突襲行動中銷毀了 16 噸非法煙草”，Sky News Australia, 2023 年 4 月 12 日

¹²來源：<https://www.theguardian.com/australia-news/2023/oct/22/earn-or-burn-the-firebombings-and-underworld-conflicts-exposing-australias-illegal-tobacco-trade>

¹³來源：“Ritchies-IGA 的老闆稱非法煙草將在五年內取代普通香煙”，Herald Sun, 2024 年 6 月 1 日

3.3.4. 上述官方數據，結合煙草市場的動態，顯示出煙草產品素包裝導致消費者接觸非法煙草產品的機會增加。透過去除獨特的設計和標誌，素包裝使造假者更容易且更便宜地複製煙草產品，同時限制了煙草公司依靠其知識產權打擊假冒產品的能力。這結果不僅不利於煙草業，也違背了控煙措施的公共健康目的。

3.3.5. 上述不良社會後果表明，在引入煙草產品素包裝後，消費者傾向於轉向更便宜的非法煙草品牌，而澳門在實施煙草產品素包裝要求後也可能出現類似的情況。

結論

基於上述情況，我們謹此提出，若在未顧及雪茄產業獨特性的情況下，採取一刀切的做法實施煙草產品素包裝要求及/或將健康警示面積增加至包裝展示面積的 70% 和 100%，將對本行業造成不相稱的困難。

澳門現行法規已要求在雪茄包裝上印上明顯的健康警示，這已經掩蓋了大部份重要的產品細節，而煙草產品素包裝要求下的進一步要求不僅會妨礙消費者驗證雪茄的真偽和品質，同時會無意間助長了假冒產品的氾濫風險。

因此，我們認為閣下應充分考慮雪茄行業的特性以及社會和消費者狀況，制定並採取因應行業特性定制的方案，並豁免雪茄的煙草產品素包裝要求以及將健康警示擴大至包裝表面 70% 和 100% 的要求。

我們懇請 閣下能於百忙之中撥冗接見本團體代表，讓我們進一步闡述相關意見與關注，共同探討既能有效保障公眾健康、又切合澳門實際情況及市場特性的政策。

如果對以上內容有任何疑問，歡迎致電 或發送電子郵件
聯繫太平洋雪茄(澳門)有限公司。

感謝垂注。

此致，

雪茄專賣店團體