



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

理由陳述

修改第 17/2009 號法律《禁止不法生產、販賣和吸食 麻醉藥品及精神藥物》 (法案)

一、前言

1. 2009 年 8 月 10 日公佈了第 17/2009 號法律《禁止不法生產、販賣和吸食麻醉藥品及精神藥物》，至今已經過了四年多的時間。
2. 今天隨著科技的發展，新型毒品也日新月異，短短幾年時間，已經在鄰近地區（香港特別行政區、內地）發現以下五種新型毒品，而前三種中又包括很多衍生物質：
 - (1) 哌嗪的衍生物；
 - (2) 合成大麻素；
 - (3) 卡西酮的衍生物（安非他酮（bupropion）除外）；
 - (4) 墨西哥鼠尾草；
 - (5) 丹酚-A。
3. 2011 年 4 月 1 日，香港特別行政區已經將前三種新型毒品列為受管制的危險藥物。
4. 後來，於 2012 年 7 月 14 日，香港特別行政區也將後兩種新型毒品列為受管制的危險藥物。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

5. 在澳門特別行政區，上述五種新型毒品並不受第 17/2009 號法律管制。
6. 澳門特別行政區與香港特別行政區具有相同的社會文化背景，與內地關係也十分緊密，人員和物資的流動非常頻密，當中包括販毒者，據澳門特別行政區統計暨普查局的資料顯示，去年澳門約有 2900 萬人次出入境。事實也證明，過往澳門所緝獲的麻醉藥品及精神藥物絕大部分屬於輸入性質，因此，該等新型毒品流入澳門是不可避免的。
7. 事實上，自 2011 年至今，司法警察局已查獲 9 宗哂嗪的衍生物、1 宗合成大麻素及 1 宗卡西酮的衍生物，惟該等物質不受第 17/2009 號法律管制，警方未能採取進一步行動。
8. 如果不對新型毒品進行規管，很可能出現兩岸四地吸毒者來澳吸毒、販毒的情況，甚至利用澳門自由港地位將澳門作為販毒避風港，因此，為了及時有效地打擊毒品犯罪，澳門特別行政區必須將上述物質納入管制範圍。
9. 禁毒委員會也希望儘早立法規管該等新型毒品。



二、立法原則

1. 快速做出反應原則

隨著科技的進步與日益普及，透過現有的方便手段可以很容易地製成新的麻醉藥品和精神藥物，尤其是用以規避現有管制而特製的產品和衍生物等非表列物質。

對於該等非表列物質，我們應當快速做出反應——即儘快將新型麻醉藥品和精神藥物納入附表進行立法管制，以便能夠有效打擊製造、販運、吸食毒品等犯罪行爲。特別是與兩岸四地聯合打擊以澳門作為避風港的販毒行爲，避免澳門成為販毒中心。

2. 有效打擊毒品及其有組織犯罪原則

非法藥物市場產生的巨額利潤推動強大犯罪組織的成長，大量的販毒網路在全世界多處湧現，並且跨境延伸。吸毒是毒品犯罪的末端行爲，鑒於澳門特殊的地理位置與十分狹小的特點，在澳門主要是以販運毒品為主的犯罪行爲，該行爲是毒品有組織犯罪的一個重要環節。

打擊該行爲必然大大促進打擊毒品有組織犯罪。從這個角度講，澳門對於毒品的立法管制必須與其他地區尤其是鄰近地區步伐一致。如果鄰近地區將相關物質納入管制行列，而澳門沒有，就會使鄰近地區打擊毒品犯罪的辛苦工作付諸東流，使犯罪分子逍遙法外。

因此，為有效打擊毒品犯罪，我們必須與鄰近地區乃至世界各國合作，而合作首先就體現在立法管制方面的協調一致。



三、本法案建議的主要修改內容

(一)、修訂第 17/2009 號法律附表的前提 - 第二條

1. 現行第 17/2009 號法律《禁止不法生產、販賣和吸食麻醉藥品及精神藥物》第二條（適用範圍）第三款規定：“以上兩款所指的附表須在遵守適用於澳門特別行政區的有關麻醉藥品及精神藥物的國際法文書所定的規則下，按照由聯合國本身機關通過的修改作出調整。”
2. 對此，我們只能作出一個解釋：只有聯合國本身機關先對附表作出修訂，澳門特別行政區才能對附表進行相應修訂。反之，儘管澳門的社會現實出現了必須修訂的情況，澳門特別行政區也不能自行修訂附表。
3. 由此產生了一個重大的問題，就是按照現行第 17/2009 號法律，在未經聯合國本身機關批准下，澳門特別行政區無權自行修訂附表。這大大影響了澳門特別行政區打擊毒品犯罪，也影響到與鄰近地區聯手有效打擊跨境毒品犯罪。
4. 然而，現行第 17/2009 號法律的前身第 5/91/M 號法令第二條（受本法規規則約束之物質及製劑）第二款規定：“第一款所指之附表，得由總督透過法令修改之，並必須根據聯合國本身機關所核准之修改予以調整。”



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

5. 其行文包含兩個意思：

(1) 第一層意思：當時的總督可以透過法令對“附表”進行修改。也就是說，總督可以根據澳門社會情況（比如出現了新的毒品）自行修訂附表，儘管該新的毒品並未被聯合國本身機關修訂而納入被管制麻醉藥品及精神藥物清單。1999 年之前，根據《澳門組織章程》第五條，立法會與總督均享有立法權。

(2) 第二層意思：如果聯合國本身機關對“附表”所含內容進行了修訂，澳門就必須相應作出修訂。

該規定是爲了執行經《一九七二年議定書》修訂的《一九六一年麻醉品單一公約》第三條（管制範圍的變更）第七款的規定。

第七款規定：“委員會依本條所作的任何決議¹應由秘書長通告聯合國所有各會員國、本公約締約國的非爲會員國者、世界衛生組織及管制局。此項決議對於各締約國自其接獲通告之日起發生效力；締約國應即遵照本公約採取必要的行動”。

《一九六一年麻醉品單一公約》第四條（一般義務）規定，各締約國應採取必要的立法及行政措施；(a) 在其本國領

¹ 決議：指對於一九六一年公約有關麻醉品附表的修訂決議，可能是增加新的麻醉品，可能是在附表之間轉移，可能是將某一麻醉品或製劑自附表中刪除。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

土內實施及執行本公約的規定；(b)與其他國家合作實行本公約的規定；(c)除本公約另有規定外，麻醉品的生產、製造、輸出、輸入、分配、貿易、使用及持有，以專供醫藥及科學上的用途為限。

6. 《一九六一年麻醉品單一公約》第二條第八款規定：“締約國應盡最大努力對本公約範圍以外而可用以非法製造麻醉品的物質，採取實際可行的監督措施。”
7. 《一九七一年精神藥物公約》第二條（物質之管制範圍）第九款²也作出了同樣的規定。
8. 《一九六一年麻醉品單一公約》第三十九條規定：“雖有本公約所載各項規定，並不妨礙、亦不應視為妨礙締約國採取較本公約所規定者更為嚴格的管制措施...”。
9. 《一九七一年精神藥物公約》第二十三條也作出了同樣的規定：“一締約國如認為宜採取或必須採取較本公約更為嚴格或嚴厲的措施以保障公共衛生與福利時，得採取此等措施。”
10. 上述規定有助於我們更加透徹地理解國際禁毒公約的精神，即各締約國分析研究國內及鄰近地區的藥物濫用趨勢後，完全可以自行修訂法律，以便及時有效打擊毒品犯罪及其相關的犯罪。

² 《一九七一年精神藥物公約》第二條（物質之管制範圍）第九款規定：“對凡屬不在本公約範圍之內而可用以非法製造精神藥物之各種物質，各締約國應盡最大努力採取可行之監督措施。”



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

11. 實際上，也確實是在大多數國家已經立法通過後，新的濫用藥物才會被麻醉品委員會決議增列為國際禁毒公約管制的物質。
12. 中國內地 2005 年 11 月 1 日起生效的《麻醉藥品和精神藥物管理條例》（國務院令第 442 號）第三條規定：“本條例所稱麻醉藥品和精神藥品，是指列入麻醉藥品目錄、精神藥品目錄（以下簡稱目錄）的藥品和其他物質。精神藥品分為第一類精神藥品和第二類精神藥品。目錄由國務院藥品監督管理部門會同國務院公安部門、國務院衛生主管部門制定、調整並公佈。”
13. 臺灣地區的《毒品危害防制條例》第二條規定：“...毒品之分級及品項，由法務部會同行政院衛生署組成審議委員會，每三個月定期檢討，報由行政院公告調整、增減之，並送請立法院查照。”
14. 香港特別行政區《危險藥物條例》第五十條規定：“(1) 行政長官可藉憲報刊登的命令，將附表 1 及 3 修訂。 (2) 保安局局長可藉憲報刊登的命令，將附表 2 修訂。”
15. 以氯胺酮為例，2006 年 3 月第 49 屆麻委會通過了第 49/6 號決議，呼籲締約國將氯胺酮列入國內法管制。目前，的確已有許多國家響應呼籲將氯胺酮列入精神藥物進行嚴格管制。但至今依舊未能受到國際毒品公約的管制，因為至今世界衛生組織專家尚未進行評估而無法議決。自 2008 年起，澳門代表每年都與



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

國家代表在麻委會年會中要求將氯胺酮列入受公約管制物質，而澳門早在十年前已經按照當時生效的第 5/91/M 號法令立法將之增列為受管制物質。如按現行第 17/2009 號法律的規定，氯胺酮就不可能列入受管制物質。

16. 從上述中國內地、臺灣地區和香港特別行政區的相關規定，可以看出全都可以自行調整精神藥物的清單。且行文上非常簡單易明，沒有對各自的立法權做出任何限制。特別是沒有對調整範圍作出限制，因為即便是國際禁毒公約附表內的物質，各國也可考慮自行將某種物質從公約附表中的一表調整到另一表的情況（符合《一九七一年精神藥物公約》第二十三條）。例如：根據其濫用藥物的新形勢，有可能將表四所列的具有濫用危險的物質轉移到表二所列的濫用物質行列。因為通常這種濫用情況會最早被各締約國發現。
17. 氯胺酮一例，反映了一個客觀事實，就是第 17/2009 號法律第二條的立法原意“附表的修改應與國際步伐保持一致”，遠不能適應今日澳門特別行政區所面對的新型毒品日新月異的社會現實，澳門特殊的地理位置帶來的與鄰近地區人員和物資的頻密流動是個重要因素（這意味著當鄰近地區開始流行新型毒品，澳門難以獨善其身），再加上自由港地位，毒品集團選擇澳門作為中轉站並不稀奇，這些因素使得新興毒品出現在澳門的時間遠遠早於國際公約對之進行管制的時間。可以說，現行第 17/2009 號法律已經嚴重影響到澳門特別行政區對新興毒品進



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

行及時、快速、有效地打擊。

18. 第 17/2009 號法律（包括附表）的制定和修訂本身就是澳門特別行政區在行使本地立法權加以落實和執行國際禁毒公約的有關規定，澳門特別行政區對附表的修訂權是根本權力，不是例外立法權力，顯然無需再在本地法律行文中對附表修訂權加以特別限制。這一點可以參照中國內地、臺灣地區及香港特別行政區的相關規定（上述第 12-14 點）。
19. 綜上所述，現行第 17/2009 號法律第二條已經嚴重影響到澳門特別行政區對新興毒品及時快速地作出反應，已對自行立法將新的精神藥物列入刑事管制物質造成了障礙，不能呼應聯合國鼓勵的各締約國可先行將新的濫用藥物列入國內法管制的倡導。由此說明“聯合國本身機關先對附表作出修訂”只能作為澳門特別行政區對附表進行修訂的充分條件，而不能作為必要條件。
20. 也就是說，如果聯合國本身機關對“附表”所含內容進行了修訂，澳門特別行政區就必須相應作出修訂。反之，對於澳門發現的非表列物質，或將某精神藥物從（管制較鬆）一表調至（管制更嚴厲）另一表（只要根據《一九七一年精神藥物公約》第二十三條認為宜採取比公約更為嚴厲的措施），澳門特別行政區完全有權按照實際情況自行修訂附表，而不需事先經聯合國相關機關批准。這是本法案的立場。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

21. 國際麻醉品管制局 2010 年度報告第 246 點為上述立場提供了有力的佐證：“各國政府已針對不受國際管制的物質出臺了更多的規章。麻管局瞭解到，有 38 個國家已針對未列入《1988 年公約》表一和表二或特別監督清單的共 132 種物質設置了某種形式的管制措施。麻管局歡迎各國政府提高警惕，採取適當措施防止販毒分子使用非表列物質，同時麻管局希望強調在區域層面協調這些方法的重要性，以避免出現來源地、轉運地或轉運路線在地理上從一國轉移至另一國的情況...”。
22. 麻管局 2010 年度報告第 269 點也為該立場提供了證據：“在尚未將甲氧麻黃酮視為甲卡西酮的類似物進行管制的許多國家，該物質已較快置於國家管制之下。其他國家政府正在計劃將該物質置於國家立法管制之下或已經採取措施這樣做，...以上這些行動表明，各國政府對藥物濫用的新趨勢快速做出反應，對此麻管局表示讚賞。”
23. 還有，麻管局 2010 年度報告第 810 點下的建議 23 指出：“越來越多的國家和地區報告存在濫用 4-甲基甲卡西酮（一種“特製藥物”，又稱甲氧麻黃酮或 4-MMC）和作為興奮劑的其他“特製藥物”的現象。麻管局建議所有國家政府密切監測本國領土上的藥物濫用趨勢，以查明新的濫用藥物，如“特製藥物”興奮劑。促請各國政府與麻管局和世衛組織交流藥物濫用的任何新趨勢。尚未對甲氧麻黃酮和其他“特製藥物”興奮劑實行國



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

家管制的政府在必要的情況下應立即採取行動對其實行國家管制。為此，各國政府在國內法律允許的情況下可考慮將這一整類物質全部列入附表。各國政府還可考慮向秘書長通知在本國領土上發生的與濫用甲氧麻黃酮有關的問題，以便將該物質列入《1971年公約》附表一、二、三或四。”

24. 因此，本法案建議修訂第 17/2009 號法律第二條，為清楚表達本法案立場的兩層意思，且考慮到本理由說明第 18 點所載，建議新增第四款。

“第二條

適用範圍

一、.....

二、.....

三、.....

四、 上款規定並不妨礙根據社會需要，澳門特別行政區立法機關對第一款和第二款所指的附表作出調整。”

(二)、修訂附表

1. “哌嗪的衍生物”、“合成大麻素”、“卡西酮的衍生物”、“墨西哥鼠尾草”及“丹酚-A”五種物質，含有精神物質特性，可被濫用和造成傷害，這些物質現在並不受澳門特別行政區法例規管。雖然仍沒有證據顯示這些物質已在本澳流行，但香港特



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

別行政區以及內地均已立法規管，爲了有效打擊毒品犯罪以及相關的有組織犯罪，避免澳門成爲毒品避風港，防止販運和吸食這幾種物質，澳門特別行政區應當立法規管及作出處罰。

➤ 哂嗩的衍生物

2. 哂嗩的衍生物屬合成化學物品，在海外吸毒者之間漸趨流行，可成爲危害精神毒品的另類選擇。國際麻醉品管制局資料顯示，美國於 1996 年首次呈報有濫用哂嗩的衍生物個案，此後吸食該物質的情況迅速蔓延至歐洲。
3. 衛生局指出，濫用哂嗩的衍生物會引致噁心、嘔吐、腹瀉、腹痛、頭痛、皮疹、蕁麻疹、嗜睡、眼球震顫、肌肉不協調、感覺異常等症狀。
4. 建議將哂嗩的衍生物納入表二 A 中。

➤ 合成大麻素

5. 衛生局指出，濫用合成大麻素會導致嗜睡、幻覺、欣快、煩躁不安、頭暈、頭痛、精神病、抑鬱等症狀。
6. 建議將合成大麻素納入表二 B 中。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

7. 需要說明的是，1-(1-萘甲酰基)-4-戊氧基萘（CRA-13，CB-13）的物質，雖然也屬於合成大麻素，但因其化學結構迥異於合成大麻素的化學結構描述，故有必要將其從合成大麻素中分離出來，單獨列入表二 B 中。

➤ 卡西酮的衍生物

8. 衛生局指出，濫用卡西酮的衍生物會導致幻覺、心動過速、意識喪失、躁動、高血壓、瞳孔放大、厭食、心悸等症狀。

9. 建議將卡西酮的衍生物納入表二 A 中。

10. 按照衛生局的意見，卡西酮的衍生物中，安非他酮（bupropion）因具有臨床療效及不具有潛在濫用危害性，故需明確指出其不列入第 17/2009 號法律附表表二 A 中。

➤ 墨西哥鼠尾草

11. 衛生局指出，濫用墨西哥鼠尾草，會導致混亂、幻覺、精神錯亂、頭暈、心動過速、震顫、身體感覺變異、精神遲鈍、譫妄、高血壓、噁心、嘔吐等症狀。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

12. 建議將墨西哥鼠尾草納入表二 A 中。

➤ 丹酚-A

13. 濫用丹酚-A 的反應與上述墨西哥鼠尾草的反應一樣。

14. 建議將丹酚-A 納入表二 A 中。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

四、總結

1. 2009年8月10日公佈了第17/2009號法律《禁止不法生產、販賣和吸食麻醉藥品及精神藥物》，經過四年多時間，在澳門特別行政區出現了下面五種新型毒品，且香港特別行政區及內地已經對上述新型毒品進行立法管制。
 - (1) 哌嗪的衍生物；
 - (2) 合成大麻素；
 - (3) 卡西酮的衍生物（安非他酮（bupropion）除外）；
 - (4) 墨西哥鼠尾草；
 - (5) 丹酚-A。
2. 為避免澳門成為毒品避風港，以及能快速有效地打擊製造、販運及吸食毒品等犯罪行為以及跨境毒品有組織犯罪，澳門對於毒品的立法管制必須與其他地區尤其是鄰近地區步伐一致。
3. 但澳門特別行政區在法律上存在的障礙是，按現行第17/2009號法律第二條第三款的規定，澳門特別行政區不能自行修訂附表，換言之，只能先經聯合國本身機關批准才能對有關附表進行修訂。
4. 第17/2009號法律第二條的立法原意“附表的修改應與國際步伐保持一致”，遠不能適應今日澳門特別行政區所面對的新型毒品日新月異的社會現實，澳門特殊的地理位置帶來的與鄰近



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

地區人員和物資的頻密流動是個重要因素（這意味著當鄰近地區開始流行新型毒品，澳門難以獨善其身），再加上自由港地位，毒品集團選擇澳門作為中轉站並不稀奇，這些因素使得新興毒品出現在澳門的時間遠遠早於國際公約對之進行管制的時間。可以說，現行第 17/2009 號法律已經嚴重影響到澳門特別行政區對新興毒品進行及時、快速、有效地打擊。

5. 根據《一九六一年麻醉品單一公約》第二條第八款和第三十九條、《一九七一年精神藥物公約》第二條第九款和第二十三條的規定，以及國際麻醉品管制局 2010 年度報告第 246 點、269 點以及第 810 點下的建議 23 所載，“聯合國本身機關先對附表作出修訂”只能作為澳門特別行政區對附表進行修訂的充分條件，而不能作為必要條件。
6. 即如果聯合國本身機關對附表進行了修訂，澳門特別行政區就必須相應作出修訂。反之，對於澳門發現的非表列物質，或將某物質從（管制較鬆）一表調至（管制更嚴厲）另一表（只要根據《一九七一年精神藥物公約》第二十三條認為宜採取比公約更為嚴厲的措施），澳門特別行政區完全有權按照社會需要自行修訂附表，而無須事先經聯合國本身機關批准。這是本法案的立場。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

7. 誠然，自 2011 年至今，司法警察局已查獲 9 宗哂嗩的衍生物、1 宗合成大麻素及 1 宗卡西酮的衍生物，惟該等物質不受第 17/2009 號法律管制，警方未能採取進一步行動。
8. 因此，爲了令澳門特別行政區能自行將上述新型毒品納入附表，必須同時對第 17/2009 號法律第二條作出修訂，有關修改如下：

“第二條

適用範圍

一、

二、

三、

四、 上款規定並不妨礙根據社會需要，澳門特別行政區立法機關對第一款和第二款所指的附表作出調整。”

9. 上述 5 種新型毒品分別納入如下附表：

(1) 哂嗩的衍生物，納入表二 A。

(2) 合成大麻素，納入表二 B。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

需要說明的是，1-（1-萘甲酰基）-4-戊氧基萘（CRA-13，CB-13）物質，雖然也屬於合成大麻素，但因其化學結構迥異於合成大麻素的化學結構描述，故有必要將其從合成大麻素中分離出來，單獨列入表二 B 中。

(3) 卡西酮的衍生物，納入表二 A。

鑒於當中的安非他酮（bupropion）不具有潛在濫用危害性且甚至具有臨床療效，故需明確指出其不列入附於第 17/2009 號法律的表二 A 中。

(4) 墨西哥鼠尾草，納入表二 A。

(5) 丹酚-A，納入表二 A。