

# 調 查 報 告

壹、案由：國際癌症研究總署（IARC）於 92 年正式宣布檳榔為第一級人類致癌物，我國政府已將致癌實證未明之塑化劑、大麻等立法禁用，但允許國人嚼食檳榔，且口腔癌之醫療費用卻由全民負擔，究政府機關對於檳榔之禁制有無怠忽職守，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

本案經調閱相關卷證，諮詢專家學者、約詢相關機關及參酌該等機關約詢後補充資料，業已調查竣事，茲將調查意見臚列如下：

一、行政院雖於 86 年訂有檳榔問題管理方案，以整合並督導各部會檳榔防制，然未能善用該方案已建立之防制架構，將防治工作提升層級，列入國家永續發展工作相關項目辦理，致相關部會整合防制工作未能延續以盡事功，錯失管理先機，顯有疏失

（一）行政院前於 86 年 4 月核定「檳榔問題管理方案」，該方案之目標係請各部會依現況，提出權責範圍解決檳榔問題之目標，分別為：一、農委會目標：保育水土資源，並兼顧山坡地農民之生計。二、國防部、財政部及內政部目標：加強查緝檳榔走私進口。三、經濟部及財政部目標：將檳榔業納入公司、行號依法加強管理，並予課稅。四、內政部目標：加強取締檳榔攤占用道路及僱用未成年少女穿著暴露服裝販售檳榔之行為。五、內政部目標：降低與預防兒童、少年嚼食檳榔行為。六、衛生署及教育部目標：降低國人嚼食檳榔比例。七、教育部目標：提升中小學生對檳榔危害之認知率至 95% 以上。八、國防部目標：逐步於軍營中降低官兵嚼食檳榔行為。九、環保署目標：取締亂吐檳榔汁之行為

，以維護公共場所環境衛生及提昇國家形象。該方案並於 91 年 6 月執行結束。

(二) 行政院為加強保護環境生態、強化社會正義、促進經濟發展、維護國土資源、建設健康永續家園，追求國家永續發展，依據環境基本法第 29 條，設置國家永續發展委員會。依據行政院國家永續發展委員會/國家永續發展委員會設置要點第 11 點：「本會依據國家及社會需求，得擬定永續發展相關議題，交由相關工作分組、政府機關或學者專家研究執行，定期提報推動情形...」及第 12 點：「本會各項會議決議事項，分行各有關機關辦理，重大決議應報經本院核定。各有關機關應將每季之工作執行情形，送相關工作分組彙整後，提報秘書處。」可知，永續會在研訂國家永續發展願景與策略，審議國家永續發展相關議案扮演重要角色，其研訂及決議事項並交由相關工作分組、政府機關或學者專家研究執行，定期提報推動情形，以管考決議事項及行動計畫執行進度。

(三) 查永續會 91 年 6 月 11 日第 13 次委員會議決議事項略以：「... (2) 本會置八個工作分組，各分組名稱及主辦機關為：...『健康風險工作分組』，主辦機關為衛生署...。(3) 各工作分組主辦機關應儘速召開分組行動計畫規劃會議，於一個月內完成初稿草案；...。」及「... (4) 請各位委員協助秘書處就現行各項法案、上位計畫、政策等進行檢討納入本議案第 14 頁的各工作分組行動計畫表，再提本會討論確定後，分配到部會去執行，...。」爰永續會於本次會議即要求轄下 8 個工作分組，依據國家及社會需求，訂定永續發展相關議題之行動計畫，分配到各部會執行。

(四) 次查永續會於 91 年 10 月 2 日召開第 14 次委員會

，並請健康風險工作分組主辦機關衛生署簡報該組規劃之工作項目，衛生署於該次簡報將：訂定國家健康風險評估準則、健康風險相關管制及安全標準之檢討、特定物質及介質引起健康風險之監測、特定地區環境污染引起健康風險問題之探討與處理及檳榔危害防制等五項列為該組行動計畫（草案），其中檳榔危害防制訂定細項工作為：研擬檳榔危害防制法，並預計於 93 年 12 月完成立法；改變「不推廣」、「不輔導」、「不禁止」的三不作法，訂定更積極之方案，並加強取締山坡地違規種植檳榔（每年減少檳榔種植面積 1%）；降低男性嚼食檳榔人口比例（93 年目標數為 15%；88 年調查數字：男性 17%，女性 1%）；積極輔導檳榔業納入公司、行號及攤販登記，依法加強管理並確實課稅；加強取締檳榔攤占用道路及僱用未成年少女穿著暴露服裝販售檳榔之行為；取締亂吐檳榔汁之行為，推動公共場所「無檳榔」運動；規定檳榔販售地點不得設在校園周遭。然該次會議決議：「進行改革要有策略漸進，『檳榔』問題工作項過於細節，應予緩議。」爰此，衛生署於 91 年 10 月 28 日以衛署國健字第 0910013509 號函通報永續會第 14 次委員會議決議，健康風險工作分組行動計畫草案之檳榔危害防治議題暫予緩議。

- (五)另查 93 年 7 月 2 日敏督利颱風在登陸及離開臺灣後，為中南部地區帶來慘重災情（通稱七二水災），爰韓良俊教授於 93 年 7 月 11 日以台大名譽教授及衛生署口腔醫學委員會主任委員名義以「國家永續發展計畫，檳榔防制竟遭排除！」一文投書媒體表示，4 年前於「國家永續發展行動會議」提議，應將「檳榔危害防制」（不管是健康維護方面或水土保持方面）列為永續發展行動計畫之重要議題，

亦曾獲當時在場之政務委員發言呼應及贊同。其後相關會議（健康風險工作分組），與會之醫療、公衛、環保等相關學者專家，仍無異議並議決，至少衛生署應將防制「檳榔之健康危害」列為永續發展行動計畫中重要項目之一<sup>1</sup>。顯示，當時在醫療、公衛、環保等各界支持下，檳榔問題對國土及國人健康之危害已有相當共識，並形成衛生署對檳榔之防制政策，然永續會 91 年第 14 次委員會議卻以“進行改革要有策略漸進，『檳榔』問題工作項過於細節”為由，對檳榔防制工作予以緩議執行，且亦無相關配套措施。迄自 95 年 1 月 17 日中央癌症防治會報第 2 次會議方決議略以：「...2.檳榔口腔癌之防治工作，的確存在相當之困難度，...若需要各部會擬訂相關配套措施，亦請於下次會議提出。」衛生署爰將檳榔防制跨部會議題提案至該會報，重新進行各部會橫向及縱向檳榔防制業務協調、溝通與整合。

(六)綜上，行政院前於 86 年 4 月核定「檳榔問題管理方案」以整合督導各部會提出解決檳榔問題之防制措施，成效雖然有限，但已具整合相關部會進行聯繫及推動檳榔防制之基礎架構，惟行政院無視該方案執行 5 年建立之防制基礎架構，於該方案結束後，罔顧檳榔問題對國土及國人健康之危害及各界共識，未將檳榔防治工作提升層級，列入國家永續發展工作項目辦理，並逕予決議緩議，復於 95 年 1 月 17 日中央癌症防治會報第 2 次會議，方決議請衛生署研擬多元防制措施，並請各部會擬訂相關配套措施重新予以配合，致跨部會檳榔防制工作中斷近 4 年，未能持續以盡事功，錯失

---

<sup>1</sup> 韓良俊，〈國家永續發展計畫，檳榔防制竟遭排除！〉，93 年 7 月 11 日，自由時報，2012 年取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2004/new/jul/11/today-o4.htm>

管理先機，顯有疏失。

二、農委會係農政主管機關然對國內檳榔栽種及產銷未能及早介入管理，致違法栽種氾濫、產銷自成一格；嗣未有積極及栽種源頭之管制措施，肇生相關部會須採取更多防制措施，耗費國家行政資源，容有違失

(一)按 83 年 12 月舉行之行政院第 15 次科技顧問會議建議：「由行政院成立跨部會之『檳榔問題防制會報』，訂定相關防制措施」。衛生署依前項會議結論，研提「有關檳榔危害防制工作及協調跨部會共同作業」並邀集相關部會及省(市)政府研商。衛生署續於 85 年 11 月 18 日召開「研商檳榔管理計畫(草案)及相關單位分工」會議，並決議先請各部會提供資料，再由衛生署據以訂定方案，於 86 年 4 月 8 日經行政院核定「檳榔問題管理方案」。可知，行政院於 83 年起開始重視國內檳榔問題管理，並請各部會就權責範圍內提出工作計畫，進行跨部會整合協調，解決國內面臨之檳榔問題，其中農委會為配合該方案提出之工作目標為：保育水土資源，並兼顧山坡地農民之生計，並以加強取締山坡地違規種植檳榔及輔導農民將檳榔園改為造林或間作造林為其工作項目。

(二)據農委會函覆本院對於檳榔產業之管理表示，該會係依據 86 年行政院核定之「檳榔問題管理方案」，對檳榔產業採取不輔導、不鼓勵、不禁止之三不政策，並於 96 年 9 月 26 日第 757 次主管會報通過「檳榔產業專案輔導措施」，以管制山坡地違規種植。復據農委會農業統計年報(79 年至 100 年)針對檳榔栽種歷年統計資料顯示，我國檳榔栽種面積自 79 年之 35,760 公頃成長至 88 年最高峰之 56,593 公頃，10 年間栽種面積成長約 1.5 倍為 20,833 公頃，產量也自 79 年之 104,473 公噸成長至

88 年之 170,039 公噸，產量成長 63% 將近 70,000 公噸；89 年至 100 年間，檳榔種植面積雖呈現每年遞減，然除 99 年種植面積減少將近 5% 外，平均每年減少幅度僅約 1.4%，種植面積減少相當有限。另據該會於 87 年 7 月 27 日，針對擬訂超限利用檳榔輔導計畫發布之新聞稿指出：「目前山坡地超限種植檳榔之面積計有國有林班地違規種植檳榔面積 130 公頃，林務局轄區內國有林班放租地，未依契約之規定造林而種植檳榔之林地 1,415 公頃，及林務局區內國有林班放租地，於民國 76 年 4 月以前栽植經調查列冊有案准予保留辦理分收之檳榔園 2,256 公頃，另外，山坡地宜林地及加強保育地之超限利用之面積種植檳榔有九千餘公頃。」可知，迄至 87 年全台山坡地違法種植檳榔面積已高達 13,000 公頃。據上，在 86 年行政院核定檳榔問題管理方案之前，農委會對國內檳榔栽種面積並無規劃亦無妥適管理措施，致全台違規種植檳榔嚴重氾濫；89 年後，全台檳榔種植面積雖有下降，然每年降幅有限，更遑論農委會對於 13,000 公頃山坡地違法種植檳榔的取締及輔導造林之成效。

(三) 查檳榔非屬農產品市場交易法規範對象，未經農產品批發市場交易，自採收至販售，多由生產者採收交予大盤商處理並由中、小盤商配送至各銷售點（檳榔攤）販售，產銷儼然已自成一體。次查中央癌症會報 96 年第 3 次會議決議：「請農委會研議將檳榔及其相關之產品納入農產品管理時，如何落實建立種植生產登記制度，輔導檳榔轉作」，爰農委會遲至 96 年，才將檳榔納入農產品（特用作物）加以管理。

(四) 依 100 年 5 月 27 日中央癌症防治會報第 6 次會議

決議：「農委會不應取消補助檳榔廢園及轉作之輔導措施，請研議輔導檳榔廢園及農民轉作之積極作為或相關計畫。」惟據該會表示，有關補助檳榔廢園及轉作之輔導措施經行政院及審計部核示，近年檳榔種植面積已自然減少，不宜再多花經費補助，該措施亦遭本院糾正在案。農委會復表示，該會依據中央癌症防治會報第6次會議決議，於101年擬再提計畫辦理，然因經費來源困難，僅就轉作補助，計需經費新台幣1,600餘萬元，經提農業特別收入基金管理會審議，核與農業發展基金支用精神不符，且檳榔進口少，未符農產品受進口損害救助基金之用途，因此，迄今未能辦理相關輔導轉作措施。據上可知，農委會目前對於研議輔導檳榔廢園及農民轉作，仍無相關積極作為或計畫，亦無研議相關源頭栽種管制措施以為因應。

(五)根據學者黃萬傳在1996年之研究，全台各地區檳榔的益本比（每公頃的產值除以成本），都在2到3之間，也就是投入1元成本，能產生2-3元收入，利潤高達100%-200%，相較稻米、芒果、香蕉、鳳梨的益本比為0.8到1.8之間，顯示檳榔的種植收益在全台各地都具有相當的優勢<sup>2</sup>。另據學者傅祖壇與黃萬傳於1998年檳榔產銷及消費分析報告中表示，與其他作物做比較，檳榔的收益分別是稻作之1.96-3.45倍、芒果之1.67-1.89倍、蓮霧之2.08倍、柳橙之1.61-2.17倍、釋迦之2.86倍、玉米之3.70倍、枇杷之1.96倍、香蕉之2.78-2.86倍、鳳梨之1.43倍<sup>3</sup>。爰上相關研究說明，在利潤趨使下

---

<sup>2</sup> 李珊，《「綠金」浮沈錄：檳榔的難解習題》，2008年8月，光華雜誌，2012年取自 [http://www.taiwan-panorama.com/show\\_issue.php?id=200889708034c.txt&table=0&h1=環境生態&h2=農業&year=2008&month=8&list=1](http://www.taiwan-panorama.com/show_issue.php?id=200889708034c.txt&table=0&h1=環境生態&h2=農業&year=2008&month=8&list=1)

<sup>3</sup> 詹照欽，《山坡地大面積種植檳榔對自然環境的影響》，1999，行政院農業委員會特有生物研究保育中心，2012年取自 [http://tesri.tesri.gov.tw/show\\_project.php?id=89](http://tesri.tesri.gov.tw/show_project.php?id=89)

，種植收益是農民種植檳榔的最主要原因。故在減少檳榔栽種面積之源頭栽種管理上，相關學者認為鼓勵轉作仍宜列為首要考量，但如何發展高經濟或替代作物，農委會允應基於農政主管機關權責，積極針對檳榔栽種源頭管制尋求根本解決策略。

(六)綜上，行政院於 83 年起請各部會就權責範圍內提出工作計畫，進行跨部會資源整合分工，以解決國內面臨之檳榔問題，在 86 年行政院核定檳榔問題管理方案之前，農委會對國內檳榔栽種面積並無規劃亦無管理措施，爰又檳榔非屬農產品市場交易法規範對象，產銷自成一體，農委會任由產銷體系刺激消費市場檳榔需求，致違規種植檳榔面積氾濫。而農委會歷年檳榔政策，除對違規、違法種植者採取取締措施外，仍不脫消極應對的「三不」政策，對於研議輔導檳榔廢園及農民轉作之源頭管制，容無相關積極作為或計畫以為因應，肇生相關部會須採取更多防制措施，耗費國家行政資源，容有違失。

三、原民會未能本於主管機關權責對原住民嚼食檳榔之危害行為，採取積極適當之防制措施；復為推廣原住民族檳榔文化而規劃「原住民族檳榔轉型文化創意產業發展方案」，雖係為輔導原住民族檳榔產業轉型及提升檳榔產業正面形象，然其計畫執行內容與政府推動檳榔防制政策扞格不入，實屬不當；另基於原住民之傳統習俗，原民會允宜在兼顧其固有文化傳統及維護族人健康之下，研議妥適之檳榔防制措施及宣導以為因應

(一)按 86 年行政院核定之「檳榔問題管理方案」內容，其中：加強取締山坡地違規種植檳榔、輔導農民將檳榔園改為造林或間作造林，為農委會防制工作目標。次按 95 年 1 月 17 日中央癌症防治會報第 2



次會議決議：「2....為降低口腔癌對國人健康之威脅，仍請衛生署持續研擬多元防制措施，並對勞動階層提供更多協助；若需要各部會擬訂相關配套措施，亦請於下次會議提出。」爰於 96 年 10 月 15 日中央癌症防治會報第 3 次會議時，將原民會納入跨部會檳榔防制工作，該會並於會中專題報告，其對防治口腔癌配合辦理事項：「檳榔屬於原住民族文化的一部分，建議先由逐漸減少產量著手，以避免影響到民眾生計問題；另將補助推動戒酒、戒檳榔等計畫，並透過教會系統及衛生所推廣不嚼檳榔。」

- (二)早於91年高雄醫學大學楊奕馨教授調查「原住民與漢民族嚼食檳榔、抽菸行為比較」結果即發現，台東縣原住民或漢民族，嚼食檳榔之盛行率為：平地漢民族男性為36.43%、女性為5.20%；平地原住民男性為67.22%、女性為60.20%；山地原住民男性為81.20%、女性為78.23%，顯示原住民不論男女嚼檳率皆高於一般民眾。另亦有多篇探討有關嚼食檳榔行為危害原住民之論文，收錄於原民會之臺灣原住民族資訊資訊網供其政策參採。爰原民會於96年納入中央癌症防治會報跨部會檳榔防制工作時，本應基於主管機關權責對原住民嚼食檳榔之危害行為，採取積極適當之防檳措施，然經查該會近年針對原住民族所採行之檳榔防制措施僅有：98年之「原住民檳榔、菸、酒健康危害防制（檳榔篇）健康促進關懷種子師資培訓暨廣宣工作計畫」，總計辦理7場次各地區教會牧者（種子宣導師）誓師大會及種子師資進階課程培訓，參與人數計1020人...等。100年之「原住民檳榔文化母語紀錄片宣導推廣計畫」，結合原住民教會牧長暨健康促進小組合

作辦理6場次宣導、結合部落教會主日學、部落中小學辦理紀錄片宣導及衛教宣導及分別於南投縣、屏東縣、台東縣、花蓮縣以及原住民都會區舉辦10場次「防檳小天使」宣誓活動；99-100年補助縣市政府辦理都市原住民衛生保健及檳榔防制宣導工作...等，各縣市99年度計辦理33場次及100年度辦理51場次宣導活動，約4437人次參加。據此，依相關調查結果可知，原住民嚼食檳榔危害健康情形較一般民眾為高，然原民會自96年迄今，怠於將相關調查列為其檳榔防制施政參考，亦無積極適當之防檳措施及宣導，防制工作仍停留於口頭宣導，毫無實際作為，更無績效可言。

- (三)次查原民會 96 年為強化原住民族檳榔產業轉型技能及文化創意產業發展，提升檳榔產業正面形象及附加價值，爰規劃原住民族檳榔轉型文化創意產業發展方案，辦理原住民族部落產業發展計畫整合行銷計畫—原住民族檳榔創意文化經濟生活計畫。然查該計畫績效內容包括：研發以原住民族傳統天然染材—檳榔，做為流行布料創作之題材；將檳榔子、葉與生活工藝品結合，開發生活及工藝用品；運用檳榔心、子開發 30 餘道部落特色風味創意美食；結合部落休閒觀光產業，將檳榔工藝品、創意料理及 DIY 概念整合行銷；建立部落休閒觀光與地方特色產業整合行銷模式，技術轉移予部落業者，提升部落經濟；化妝用品開發：檳榔花含酯及酚，會散發香氣可用作香水、洗髮精等化妝品；與觀光休閒結合，建立檳榔主題休閒園區，或供搭設特色屋；檳榔園納入觀光休閒觀念來經營，並提供創意美食、民宿及文史教育，提高檳榔產業附加價值...等，在在顯示將檳榔之部落傳統習俗商業化，甚至強

調檳榔的優點並駁斥會導致罹癌之論述，探究該計畫原係想在利用檳榔剩餘價值之同時，來達到減少檳榔之種植面積，目的係使原住民放棄檳榔種植意願，惟該計畫之推動忽略商業化刺激市場需求，反造成原住民檳榔栽種之誘因，亦未於檳榔砍除其剩餘價值利用後，藉機輔導原住民轉作其他經濟作物或造林，計畫之執行，顯與行政院推動多年之檳榔防制政策扞格不入。

(四)另據本院約詢原民會主委孫大川表示，在原住民祭典中，小米及檳榔為必要之物品，運用上包括新居落成及婚禮上都用得到，在採取防制措施及管理上，應顧及原住民的傳統習俗多所考量。孫主委復又表示，原住民因有其檳榔文化，在執行政府檳榔防制政策配合上要漸進、柔軟，渠亦同意要配合檳榔防制政策，但在處理上不能以漢人的觀點思考，也要站在原住民的立場。對於原住民檳榔之防制作法上，渠個人認為要有宣導但不強迫，原民會對宣導部份要有自己的節奏，渠亦坦言過去在這部分（指檳榔防制宣導）執行並不積極，要去改進。在文化上，諸如巫術及祭典之使用不去干涉，但在族人嚼食上，應要去宣導禁止，目前也已檢討要擬訂針對原住民自己的檳榔防制措施。基此，原民會在檳榔防制上，除兼顧其固有文化傳統外，應思考擬定妥適之防制措施及宣導，以加強檳榔危害之認知率及維護原住民之健康。

(五)綜上，依行政院前於 86 年核定檳榔問題管理方案內容，及 96 年第 3 次中央癌症防治會報會中亦議決，請農委會對檳榔輔導轉作及廢園，爰在檳榔防制政策上，行政院係朝減少農民栽種檳榔種植面積，並鼓勵轉作造林為導向。惟原民會於 96 年納入中央癌症防治會報跨部會檳榔防制工作後，未本於

主管機關權責對原住民嚼食檳榔之危害行為，採取積極適當之防制措施及宣導，觀其近年之檳榔防制工作，仍停留於口頭宣導，毫無實際作為，更無績效可言。另原民會為讓部落檳榔文化產業能夠轉型發展，而規劃推動「原住民族檳榔轉型文化創意產業發展方案」，然其計畫之執行，忽略將檳榔文化產業商業化可能刺激栽種誘因之結果，與政府推動檳榔防制政策扞格不入，實屬不當。另基於檳榔文化為原住民之傳統習俗，原民會允宜在兼顧其固有文化傳統及維護族人健康之下，研議適於原住民族之檳榔措施及宣導以為因應。

四、教育部推動在校學生降低嚼食檳榔率所採取之相關計畫，成效並不顯著；又雖將檳榔防制議題納入教學課程，惟具健康教育授課師資多所不足，檳榔防制課程及宣導難以落實於校園，顯欠周延；衛生署允宜協助教育部，持續推動青少年檳榔防制工作

(一)依據學校衛生法第 19 條規定：「學校應加強辦理健康促進及建立健康生活行為等活動。」及第 24 條規定：「高級中等以下學校，應全面禁菸；並不得供售菸、酒、檳榔及其他有害身心健康之物質。」另據 99 年 3 月 30 日中央癌症防治會報第 5 次會議決定：「為維護兒童及少年健康，請內政部與教育部加強落實檳榔防制措施及宣導，減少兒童、青少年嚼食檳榔率。並請衛生署邀集內政部、教育部與農委會，協調防治執行事項，共同訂定工作計畫。」爰教育部在相關法規及學校健康防制政策上，應有對檳榔問題加強辦理相關防制活動及訂定工作計畫。

(二)查教育部早於 84 年即將「嚼食檳榔」納入「春暉專案」，欲藉由「社團」同儕影響「同儕」的力量，帶動學生熱烈參與春暉專案檳榔防制教育宣導工

作。86年行政院核定之「檳榔問題管理方案」中，教育部並將嚼食檳榔之防制納入「春暉專案」年度工作計畫，以督導各級教育機關、學校落實執行。然依國健局 94-100 年針對國中生與高中職生的嚼檳榔行為調查結果發現：

- 1、國中生嚼檳率，從 95 年起至 99 年間呈現上升之趨勢，自 95 年的 1.93%，上升到 99 年的 2.04%；高職生嚼檳率，從 94 年起至 100 年間亦呈現上升之趨勢，從 95 年的 3.42% 上升到 100 年的 4.12%；夜校生由 94 年之 10.22% 上升至 98 年的 12.56%，100 年下降至 10.01%；高中生則自 94 年起至 100 年間，嚼檳率有逐年下降之趨勢。
- 2、在青少年縣市別嚼檳率資料顯示（附表一），國中男生曾嚼檳率（99 年）以臺東、花蓮、苗栗、屏東、南投及基隆為最高，高中職男生曾嚼檳率（98 年）則以臺東、屏東、花蓮、新竹市及南投為最高前五縣市，而台東縣不論國中生或高中職生，男性曾嚼檳榔率皆高居全國之冠，國中男生曾嚼檳榔率近 3 成（29.7%），高中男生更高達 35%。
- 3、依第一次嚼檳榔的來源調查結果，國中生第一次嚼檳榔的來源（99 年），以家人及長輩最多（40.7%），其次為同學及朋友（35.6%）；高中職生第一次嚼檳榔來源（98 年）則以同學及朋友最多（51.1%），其次為家人及長輩之 28.6%，顯示除家庭外，同儕對青少年嚼檳榔之影響甚大。

據上國健局調查可知，教育部自 84 年迄今執行之春暉專案及其相關計畫，欲藉同儕的力量達到檳榔防制之教育及宣導，其防制成效並不顯著。

（三）次查教育部自 98 年後採取之健康教育教學正常化

訪視作業、補助地方政府辦理學校健康促進實施計畫、檳榔危害防制抽查作業及兒童、青少年檳榔防制工作計畫等多項校園檳榔防制措施，依上開國健局 94-100 年國中生、高中職生嚼檳率調查結果亦可發現，對國中及高中職學生之嚼檳率並無顯著之下降情形，其中高職生之嚼檳率於 94 至 98 年間並有明顯上升之現象，顯示相關計畫之推動未能發揮防制之成效，教育部在國中及高中職生之檳榔防制仍有加強之處。

(四)另查國民中小學目前已將「檳榔防制」納入課程實施，教育部為提升教師融入課程與教學能力，依據國民小學教師健康教育專業能力提升計畫作業要點，補助辦理 98-100 學年度提升國民小學教師健康教育教學專業能力 3 年計畫，惟截至今(101)年 8 月教育部提供之 100 學年度各直轄市、縣市立國民中小學健康教育專長授課情形，各縣市非專長授課比率介於 61%-96%，全臺僅新竹市、臺北市及宜蘭縣三縣市非專長授課比率低於 8 成，目前全台(含離島三縣)非專長授課比率平均高達 88.8%，亦即 10 位教授國中小健康教育課程老師，有 9 位不具教授健康教育專業知識，教育部雖將檳榔防制課程納入國中小教學，惟該專長授課教師師資不足，現行健康教育課程教學品質令人堪憂，更遑論該門課程在學校教授之落實程度，及期待將檳榔防制納入健康教育所發揮之效果。而在高級中學方面，各校教師係依學生能力及地區特性自編教材或規劃教學活動，並無將檳榔防制議題納入必辦議題，防制宣導課程之落實，亦不無疑問。

(五)國健局近年積極推動檳榔危害防制工作，除透過多元管道加強檳榔防制宣導，亦透過社區、職場、學校、軍隊等不同場域營造不嚼檳榔環境，並提供戒

檳服務，依歷年「成人吸菸行為調查」及「健康危害因子監測調查」調查結果發現，國人 18 歲以上成年男性嚼檳榔率，自 96 年的 17.2%，下降至 97 年的 15.2%，再下降至 98 年的 14.6%，99 年的 12.5%，100 年更已下降至 11.3%，96 年至 100 年間嚼檳榔率下降幅度達到 34%；同期間，民眾對檳榔子致癌的認知率也由 39.9% 增為 52.3%，與 96 年認知率相較下增加幅度達到 31%。據上，國健局在相關檳榔防制工作及宣導成果漸趨有成，應值肯認；惟依 100 年最新調查結果顯示，成年男性對吃檳榔會導致癌症之正確認知率僅為 52.3%，對檳榔子不加配料即具有致癌性之認知，仍宜加強。另對於國健局規劃及推動多年之檳榔危害防制立法及課徵檳榔健康捐等措施，目前仍存有相當困境及社會共識，尚待國健局研議妥適方案克服，以盡事功。

- (六) 在臺灣，約 9 成口腔癌患者有嚼檳榔習慣，根據癌症登記資料和死因統計，近十年，台灣每年罹患口腔癌的人數已增加 2 倍，每年約有 5,400 名新診斷口腔癌個案，2,300 人因口腔癌死亡，為台灣男性所罹患的主要癌症中，發生和死亡情形增加最快者。由於嚼檳榔是國人發生口腔癌的主要原因，爰國健局除推動前開多項防檳措施外，並將防檳工作向下延伸，透過學校平台推動檳榔防制，並自 98 年起輔導高嚼檳榔率縣市學校，營造校園無檳環境、宣導檳榔危害，讓學生能建立拒檳意識和行為，並協助青少年戒除檳榔。
- (七) 綜上，教育部自 84 年迄今執行之春暉專案及其相關計畫，在檳榔防制教育及宣導上成效並不顯著；近年國健局調查亦顯示，教育部在國中及高中職生之檳榔防制仍有待加強；目前教育部已將檳榔防制課程納入國中小教學，然具健康教育專長授課之師

資多所不足，檳榔防制課程及宣導難以落實於校園，顯欠周延。而國健局鑑於嚼檳榔是國人發生口腔癌的主要原因，且口腔癌為台灣男性主要癌症中，發生和死亡增加最快者；該局除透過多元管道加強檳榔防制宣導，亦透過社區、職場、學校、軍隊等不同場域營造不嚼檳榔環境，並將防檳工作向下延伸，自 98 年起輔導高嚼檳榔率縣市學校，建立學生拒檳意識和行為，並協助青少年戒除檳榔，因此，在校園防檳工作上，衛生署允宜協助教育部，持續推動檳榔防制工作。

五、財政部對國內檳榔業之稅籍建立及課稅，雖有法源依據且曾據以專案施行，惟考量稽查人力成本並未持續列為重點工作，然在檳榔防制政策及國人健康考量基礎下，允宜重新檢討研議合宜之配合措施

- (一)按加值型及非加值型營業稅法(原稱營業稅法)第 1 條規定：「在中華民國境內銷售貨物或勞務及進口貨物，均應依本法規定課徵加值型或非加值型之營業稅。」復按營業稅特種稅額查定辦法第 8 條第 1 項規定：「凡經直轄市及縣(市)政府核發攤販營業許可證之攤販，主管稽徵機關均應設立稅籍，查定其銷售額。」另按攤販銷售額查定要點第 2 點：「凡經直轄市暨省轄縣(市)政府核發攤販營業許可證之攤販及無證固定攤販，均應予以設立稅籍，依本要點之規定課徵營業稅。」及該要點第 4 點：「攤販等級按其營業類別、面積、及營業地段等三項因素計點評定之。其等級評定方法如下：1.各類攤販基本點數按營業面積大小訂定，其應得點數按「攤販課徵營業稅基本點數標準表」所列點數查定。(流動攤販營業面積按未滿三點五坪計算)」其中攤販課徵營業稅基本點數標準表包含檳榔類。是以，營業人銷售檳榔應依營業稅法規定課徵營業稅。



由於檳榔業者大多數以攤販型態經營，爰稅捐稽徵機關對於攤販業者，係依據營業稅特種稅額查定辦法及攤販銷售額查定要點查定其銷售額及稅額。

(二)查財政部 81 年 4 月 22 日台財稅第 810128501 號函釋，檳榔及檳榔販所陳列之加工添加物，均不屬農產品市場交易法第 3 條第 1 款所稱農產品，亦非中央主管機關指定之加工品。準此，銷售檳榔業者自應依營業稅法第 1 條及第 28 條規定，辦理營業登記，課徵營業稅。因此，於行政院 86 年核定之「檳榔問題管理方案」，財政部將「督導省、市稅捐稽徵機關切實依營業稅法及「攤販銷售額查定要點」之規定，對檳榔業者依法課徵營業稅」列為其配合檳榔防制工作目標之一，並對檳榔攤販業者，依營業稅特種稅額查定辦法及攤販銷售額查定要點查定其銷售額及稅額。

(三)次查財政部續為配合永續會健康風險工作分組行動計畫草案，於 91 年 12 月 16 日台財稅字第 0910457649 號函檢發「財政部各地區國稅局檳榔業課稅計畫」，該營業稅業務經國稅局稽徵辦理 1 年，各地區國稅局檢討認為：加強對銷售檳榔業者清查稅籍，覈實依法課稅不符稽徵成本效益原則，且營業稅稽徵人力不足，況稅籍清查已列為經常性工作，銷售檳榔業者亦屬清查範疇，爰無賡續辦理之必要，因此，財政部基於權衡稽徵業務重要性及人力有效運用考量，同意各地區國稅局不再將檳榔業課稅列為年度專案項目，但基於租稅公平性，並請各地區國稅局確實將檳榔業者列入稅籍清查範疇並嚴實辦理。依各地區國稅局 98 至 100 年度檳榔業（含專營及兼營檳榔銷售）課稅情形，100 年度建立稅籍家數，公司 1 家、行號 5,734 家、攤販 4,286 家，銷售額累計 7,406,821 千元，累計課徵營業稅

19,241 千元，財政部表示，與 98 及 99 年相較均有成長。故在檳榔業建立稅籍及課稅上，仍有成長之空間。

(四) 依曾○○教授執行之「課徵檳榔健康捐之捐稅制度結構」研究結果，其中建議之一為「應先做好檳榔產銷管理工作」<sup>4</sup>。另據現行國健局認為，檳榔課徵健康捐之困境之一，在於：需各部會協助先建立產銷管理制度及現有檳榔業者之統計資料不全日後執法有困難。而依本院約詢財政部賦稅署許署長○○表示，目前檳榔攤販家數有逐年增加之趨勢，惟因檳榔販售金額少，需靠大量人力進行清查，基於人力考量，查稅重點仍針對逃漏稅大戶為主。顯示財政部當前對檳榔攤稅籍資料建立並非列為工作重點之一，目前最新有關檳榔攤官方統計資料，係 9 年前行政院主計處（現改制為行政院主計總處）92 年臺灣地區攤販經營概況調查，依調查結果，截至 92 年 8 月底，臺灣地區無店面檳榔攤有 1 萬 7,604 家，爰現行財政部有重新掌握更新之必要。就 86 年之檳榔問題管理方案執行內容及前開曾○○教授研究結果而言，檳榔防制工作涉及層面廣泛，需各部會相互配合，爰此，財政部宜以國家對檳榔防制政策、嚼食者之防治及因嚼食致口腔癌之醫療耗費成本觀點思考，適切調整原以檳榔課徵稅額之績效及人力成本不符稽徵效益為由，不再將檳榔業課稅列為專案項目之思維。因此，在檳榔業者稅籍資料清查上，財政部允宜重新檢討研議定期辦理之可行性，以確實建立檳榔銷售稅籍資料，俾利提供衛生署後續研議檳榔健康捐相關事宜。

---

<sup>4</sup> 行政院衛生署國民健康局 100 年 12 月 29 日國健癌字第 1000303126 號函提供。

(五)綜上，財政部對國內檳榔業之稅籍建立及課稅，雖有法源依據且曾據以專案施行，惟考量稽查人力成本並未持續列為重點工作，然在檳榔防制政策及國人健康考量基礎下，允宜重新檢討研議配合措施。

調查委員：尹祚芊

程仁宏

楊美鈴

中 華 民 國 102 年 1 月 2 日

附表一、各縣市男性青少年及成人嚼檳榔率調查表

縣市	國中男生 曾嚼率 <sup>註1</sup> (%) (99年)	高中職男生 曾嚼率 <sup>註1</sup> (%) (98年)	成人男性 <sup>註2</sup> 嚼檳榔率(%) (99年)
臺東縣	29.7	35	23.8
嘉義縣	12.5	21.2	19.3
花蓮縣	15.6	28	19.1
南投縣	14.3	22.7	18.1
屏東縣	14.9	28.8	17.6
苗栗縣	15.1	20.4	15.3
宜蘭縣	8.3	21.6	14.8
彰化縣	9.8	20.4	14.6
臺中縣	6.8	16.4	14.5
雲林縣	9.1	15.9	12.9
新北市	9.4	10.8	12.7
高雄縣	12.6	11	12.4
桃園縣	7.8	20	12.1
連江縣	8.1	15.1	11.8
臺南縣	7	13.5	11.8
新竹縣	13.5	16.9	10.9
澎湖縣	9.1	19.4	10.8
嘉義市	8.8	15.4	10.3
金門縣	7.5	15.9	9.5
基隆市	14.1	15.1	9.5
臺中市	8.2	13.3	9.5
高雄市	8.4	11.8	8.7
新竹市	7.6	27.6	8.1
臺南市	3.9	12.1	7.7
臺北市	5.3	15.7	4.7
全國	9.3	16.4	12.5

註1：國中、高中職五專學生吸菸行為調查暨健康危害因子調查。

註2：成人係指 $\geq 18$ 歲男性。

資料來源：行政院衛生署國民健康局網站

( <http://www.bhp.doh.gov.tw/BHPnet/Web/News/News.aspx?No=2011062200>

01)