

調 查 報 告

壹、案由：我國自 91 年加入世界貿易組織(WTO)後，允許民營酒廠製酒，相關主管機關理應擔負監理責任；惟近年來不斷傳出查獲假酒、劣酒等事件，顯見民營酒廠之管理存有漏洞，危及民眾飲酒安全；針對歷年來主管機關對於菸酒稽查之作為有無違失，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

本案為瞭解我國自民國（下同）93 年加入世界貿易組織(WTO)後，財政部針對民營酒廠及菸品之實際稽查管制等情。案經本院調查完竣，茲就所涉行政缺失臚列如後：

一、財政部迄未積極建立菸酒產品上市前之檢驗機制，且現行優質酒品認證制度成效不彰，致未能有效強化源頭管理，使消費者購買時仍存有未知風險，核有未當：

(一)按菸酒管理法第 2 條及第 6 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為財政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府」、「本法所稱私菸、私酒指未經許可產製或輸入之菸酒」，同法第 38 條及第 41 條則規定，主管機關應派員抽檢菸酒業者依法規定相關事項，必要時得要求業者提供帳簿、文據及其他必要之資料，並得取樣檢驗，受檢者不得拒絕、規避或妨礙。而主管機關對於涉嫌之私菸、私酒、劣菸或劣酒得予以封存或扣押，並抽樣查核檢驗等。主管機關對於涉嫌之私菸、私酒、劣菸或劣酒得予以封存或扣押，並抽樣查核檢驗。其有繼續發酵或危害環境衛生之虞者，得為必要之處

置。同法施行細則第 17 條、第 18 條規定略以：「本法第 38 條第 1 項所定抽檢，中央主管機關得不定期為之；直轄市、縣(市)主管機關每年應至少辦理 1 次。檢查人員為前項抽檢時，應注意查明菸酒業者原申報事項有無變更、許可範圍與實際經營項目是否相符、菸酒標示是否符合本法規定及有無違反本法其他規定之情事」、「主管機關依本法第 38 條第 1 項規定取樣檢驗菸酒產品時，無償抽取之，並開立取樣收據予受檢業者」準此，主管機關就轄內菸酒製造業者所產製菸酒產品應辦理取樣檢驗其酒品之衛生，以及對涉嫌私劣酒品封存或扣押，並抽樣查核檢驗暨行必要之處置，合先敘明。

(二)查本院前於 91 年間針對國內假米酒充斥造成民眾中毒情事瀕傳等情調查後，曾要求財政部責成酒製造業者建立事前檢驗及事後管理等機制，又行政院消費者保護委員會於考評該部 93 至 94 年度消費者服務工作績效時，亦曾建議該部研議建立菸酒之源頭管理機制，均為督促該部於菸酒產製源頭建立完善檢驗管理機制，確保上市前品質無虞，俾使消費者能安心選購，維護其權益及健康。惟查，目前主管機關針對菸酒產品之查察，仍僅為上市流通販售後之末端抽檢，迄未建立酒品上市前之檢驗機制，以強化產製源頭管理，減少非法菸酒產品危害健康之風險，徒以法規制定為已足，致事倍而功半，誠屬未當。又財政部雖稱已推動優質酒品認證制度，惟觀諸國內 442 家酒製造業者中，迄今僅 30 家辦理酒品認證（約占 7%），成效亦顯不彰。

(三)綜上，財政部迄未積極建立菸酒產品上市前之檢驗機制，且現行優質酒品認證制度亦成效不彰，致未能有效強化源頭管理，使消費者購買使用時仍存在

未知風險，核有未當。

二、財政部未能妥適整合菸酒查緝機關與菸酒稅徵收機關之權責，積極查察市售低價菸品、酒品，致相關查緝機關缺乏橫向聯繫及溝通，各行其是，查緝效能不彰，顯有疏失：

(一)按菸酒管理法第 2 條及第 6 條規定，菸酒中央主管機關為財政部，在直轄市為直轄市政府，在縣（市）為縣（市）政府，而所稱私菸、私酒，指未經許可產製或輸入之菸酒。同法第 38 條及第 41 條規定，主管機關應派員抽檢菸酒業者依法規定相關事項，必要時得要求業者提供帳簿、文據及其他必要之資料，並得取樣檢驗，受檢者不得拒絕、規避或妨礙。另菸酒稅法第 7 條及第 8 條則規定，紙菸每千支徵收新臺幣（下同）590 元，菸絲、雪茄及其他菸品每公斤徵收 590 元，蒸餾酒類每公升按酒精成分每度課徵 2.5 元。準此，目前菸酒查緝及菸酒稅徵收權責，分屬財政部國庫署及賦稅署，其中菸酒管理、查緝業務係由國庫署及各直轄市、縣（市）政府負責查緝工作，而菸酒稅之徵收則由賦稅署所屬國稅局各直轄市、縣（市）分局辦理，前者著重私劣菸酒違規案件之查緝，至於低價銷售之菸酒品有無逃漏菸酒稅之嫌，則由賦稅署追查，合先敘明。

(二)查台灣菸酒股份有限公司（下稱台灣菸酒公司，前身為台灣省菸酒公賣局）係經 92 年 2 月間通過之「中央支援地方政府查緝私劣菸酒編組方案」指定，協助辦理私劣菸酒情資提供、辨識等工作。據該公司所復，目前市面上仍多可見販售 4 瓶 100 元之低價保特瓶裝米酒，依前揭稅法規定，每瓶 0.6 公升 19.5 度米酒若屬合法產製並完稅，其售價理應

不低於 30 元（酒稅為 $2.5 \times 19.5 \times 0.6 = 29.25$ 元），顯涉有逃漏稅行為。又低價香菸品項約有 54 種，該等菸品大多以低於 45 元以下價格於市面流通，其售價如加計合法課徵之進口稅、捐及營運成本及利潤，顯係虧本銷售，有違市場利潤導向，亦有大量走私進口販售之嫌。對此財政部復稱：該部為推動低價菸酒品查緝業務，於 96 年至 99 年間賡續訂定「查察低價菸酒品計畫」及「加強查緝私劣菸酒策進計畫」，期整合相關機關及各地方政府查緝資源，針對市面販賣之低價菸品、酒品加強查察及勾稽，執行迄今查緝績效已有顯著成長，仍將持續蒐集市售低價菸品、酒品相關情資，提供相關查緝機關佈線偵察，以維菸酒市場產銷秩序等語。

(三) 惟查，98 年度台灣菸酒公司曾向財政部賦稅署檢舉低價酒類涉及逃漏稅案件 1,650 件，經裁罰為 58 件，比例僅 3%。對此該署復稱：該公司前揭檢舉案件多為小規模之營業人且所提事證不足，致查獲比率偏低及違章裁罰補徵稅額有限，又其如未取得該等酒品之進項憑證，並拒絕提供供應商資料者，則亦無法追查其上游產製廠商並加以處罰等。咸認台灣菸酒公司檢舉案件並無稅賦之稽徵實益，且應加強檢舉案件之完整性及以製造源頭為檢舉重點等語。然台灣菸酒公司亦表示：該公司不具法定查緝權力，僅能從末端市場銷售現況反映事實，無法進入製造源頭業者瞭解生產狀況。另財政部國庫署則稱前揭檢舉案件雖曾副知該署，然並未隨文檢附抽樣酒品，致無法轉請地方政府依法核處等語。

(四) 綜上，顯見財政部未能妥適整合菸酒查緝機關與菸酒稅徵收機關之權責，積極查察市售低價菸品、酒品，致相關查緝機關缺乏橫向聯繫及溝通，各行其

是，查緝效能不彰，核有疏失。

三、財政部雖已執行各直轄市、縣（市）政府查緝私劣菸酒之績效考核，惟未見具體核列所見優劣、缺失及應改進之處等，顯未落實考核及督導，核有怠失：

（一）按菸酒管理法第 2 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為財政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」查財政部為督導及考核各地方主管機關執行私劣菸酒查緝績效，於 92 年度起據所訂之「中央私劣菸酒查緝督導考核要點」，以考核方式督導各地方政府執行私劣菸酒查緝業務；且據財政部復稱：該部各年度之考核程序，除配合中央政策項目由中央評分外，其餘項目由地方政府自行評分後，檢附相關佐證資料送由中央複評。決定考核分數高低之關鍵，乃為查獲不法案件之次數及數量（配分 30 分），部分地方政府因查獲違法件數及數量少，致評列為乙等。各地方政府於自評過程中，對其年度績效及優缺點實已進行檢討，績效欠佳之地方政府迄今亦能接受此種評分方式。另該部於每年考核完成後，均邀集地方政府對新年度考核細項以及配分權重進行檢討等語。

（二）查 92 年迄今經財政部考評私劣菸酒查緝績效欠佳之地方政府包括：基隆市政府、新竹市政府、台中市政府、嘉義市政府、澎湖縣政府、連江縣政府及金門縣政府，其中澎湖縣政府及連江縣政府均經考列 3 次乙等及 1 次丙等，金門縣政府則考列 2 次乙等。審諸實情，財政部僅據各縣市提報之量化數據資料進行考核，且僅據積分評列等次，而針對各縣市執行查緝工作之優劣、缺失及應改進之處等，則無具體評述，以為嘉勉或督促改進，考核工作顯未盡翔實，核有未當。又所稱各地方政府於自評過程

實已進行檢討乙節，徵諸澎湖縣政府及連江縣政府經多次考評績效欠佳，則該等縣市是否已確實檢討缺失，又財政部是否已確實督導改進，達考核之效，均不無疑義。

(三)綜上，財政部雖已執行各直轄市、縣(市)政府查緝私劣菸酒之績效考核，惟未見具體核列所見優劣、缺失及應改進之處等，顯未落實考核及督導，核有怠失。

四、財政部逕以監督機關自居，未能依菸酒管理法規定之權責，主動確實執行菸酒業者之抽檢及查緝業務，認事用法顯有違誤，核有違失：

(一)按前揭菸酒管理法第2條及第6條規定，菸酒中央主管機關為財政部，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府，而私菸、私酒指未經許可產製或輸入之菸酒。同法第38條及第41條則規定，主管機關應派員抽檢菸酒業者依法規定相關事項，必要時得要求業者提供帳簿、文據及其他必要之資料，並得取樣檢驗。而主管機關對於涉嫌之私菸、私酒、劣菸或劣酒得予以封存或扣押，並抽樣查核檢驗等。同法施行細則第16條及第17條則規定：「中央、直轄市、縣市主管機關為執行本法第六章所定之稽查及取締業務，應設查緝小組」、「本法第38條第1項所定抽檢，中央主管機關得不定期為之。」且同法施行細則第26條規定：「本法所定罰鍰之處罰，除本法另有規定與第五十六條第一項第二款至第五款、第八款及第五十七條第一項第一款規定由中央主管機關為之外，由直轄市、縣(市)主管機關為之。」均明定中央主管機關應辦理實際抽檢、稽查與取締之業務，及處罰權責，合先敘明。

(二)查財政部前於 98 年 12 月間到院報告菸酒稽查管制相關作為時，其簡報第 10 頁列示：財政部為菸酒管理法之中央主管機關，主要負責業務包括：法令、政策之擬定及不定期抽檢業務等，可徵該部對其法定抽檢、查緝權責知之甚詳。惟該部於本院約詢時卻稱：依現行法令規定，菸酒查緝、抽檢作業係由各直轄市、縣（市）政府每年訂定私劣菸酒年度抽檢計畫後據以執行，該部國庫署依菸酒管理法規定之權責，主要為菸酒查緝「督導」機關，並視實際需要派員會同稽查等語，顯前後表述不一，即有不符。本院再詢及有無依法主動執行菸酒業者之抽檢及查緝業務乙節，該部又稱：現行菸酒管理法僅有第 56 條及第 57 條賦予中央主管機關裁處之權責，其餘均屬地方政府權責，該部如依首揭法令規定辦理實際抽檢、稽查及取締業務，若查獲違法菸酒案件，將面臨無法源開立裁處書予以處分情形。故現行規定雖無明文規定財政部為菸酒「督導」機關，惟該部負督導權責應符合菸酒管理法規範等語。審諸實情，前揭法令既明定中央主管機關財政部應辦理菸酒業者之抽檢及稽查業務，惟該部竟以督導機關為由，而未落實執行其法定權責，核非允當。又該部所稱若實際執行查緝，亦恐無法源裁處等語，經查行政程序法第 17 條：「行政機關對事件管轄權之有無，應依職權調查；其認無管轄權者，應即移送有管轄權之機關，並通知當事人。」揭示意旨，則財政部縱因同法施行細則第 26 條規定對其法定裁處權責已作劃分，但依法仍可將查緝所得違法事實移送相關管轄機關裁處，尚非無據，惟該部竟曲解法令，未能主動確實依法執行對菸酒業者之抽檢及查緝業務，認事用法顯有違誤，核有違失。

(三)綜上，財政部逕以監督機關自居，未能依菸酒管理法規定之權責，主動確實執行菸酒業者之抽檢及查緝業務，認事用法顯有違誤，核有違失。

五、國內低價、私劣菸酒品迄仍屢有所見，凸顯相關查緝作為力有未逮，財政部允宜賡續檢討中央及縣市政府之菸酒查緝人力配置、權責分工與現行查緝制度，以為策進：

(一)按 91 年 1 月間公布施行之菸酒管理法第 2 條規定，菸酒主管機關中央為財政部，地方為各直轄市、縣（市）政府。準此，菸酒生產、行政管理及查緝等業務，係分由財政部及各直轄市、縣（市）政府辦理。查我國菸酒專賣制度前於 90 年間廢止，嗣於 91 年 1 月間正式加入世界貿易組織(WTO)後全面開放菸酒進口，民間爭相投入酒品市場，惟業者為逃漏稅捐，多產置私劣酒品銷售。斯時因假米酒充斥市面，造成多起誤食中毒案例，損及國民健康等情，本院乃於同年 11 月間針對前揭情事進行調查，嗣請財政部應積極辦理對於地方政府之補助，以解決其菸酒管理業務人力、設備及經費不足等問題，合先敘明。

(二)據財政部所復改進情形，93 至 98 年度中央補協助地方經費，計有菸品健康福利捐供私劣菸品查緝經費 3 億 4,723 萬 1 千元、私劣菸酒查緝獎勵金 2 億 6,347 萬元、私劣菸酒查緝考核獎助金 9,300 萬元等。尤其依「菸品健康福利捐分配及運作辦法」規定，自 95 年度起於菸品健康福利捐中，分配 1% 供中央及地方之私劣菸品查緝及防治菸品稅捐逃漏之用，各地方政府依所分配部分經費，增補人力及添購相關查緝設備等，提升其查緝能力。截至 98 年度止，該部國庫署辦理菸酒管理專責人員計 12

人，而各直轄市、縣（市）均已設有菸酒管理專責單位及人員，執行菸酒管理業務人員總計 137 人，正式編制員額均已補足，迄今尚無直轄市及縣（市）政府反映有正式編制員額及經費不足問題。又該部運用既有行政資源，洽請台灣菸酒公司協助支援人力及技術，並請內政部警政署保安警察第三總隊、行政院海巡署等支援查緝相關警力，另亦增加地方約僱及臨時人力等以為因應。

- (三)惟查，目前目前市面上仍多可見販售低價保特瓶裝米酒及低價菸品等情，而大宗產製私劣酒品經查獲情事亦不乏所聞。經詢據協助查緝之台灣菸酒公司表示：以該公司之實務經驗，現行查緝體制中央主管機關為財政部國庫署，地方為各直轄市、縣（市）政府財政局（處），配合查緝之機關包括法務部調查局、內政部警政署、行政院海岸巡防署及財政部關稅總局等司法警察機關。因上述具司法警察權之查緝機關均非專責查緝機關，是以執行成效有限。另不法業者為規避查緝，大多設置於偏僻處且幅員遼闊，以地方政府現有之查緝人力實難有效遏止等語。另據財政部 95 年度委託中央研究院完成之「建立長期菸酒查緝機制」研究報告亦指出：菸酒查緝是屬於全省性及全面性的，兼以台灣是海島國家，海岸線長，走私菸酒非常多，由各縣（市）政府單薄的人力面對此繁重的菸酒查緝工作，實有力不從心的感覺。又現行菸酒查緝工作均是配合警察或其他情治機關，以行政協助方式共同查緝私菸酒，雖然警政署曾為加強查緝菸酒成效，而訂定獎勵標準，以提振員警配合主管機關查緝意願，但其成效亦不彰。除因警力不足外，最大原因為以行政協助方式進行之聯合稽查工作，並無拘束力，無法達

到一定之成效等。財政部雖稱已藉由高額檢舉獎金激勵全民共同監督，並已辦理教育訓練、編列查緝獎勵金，以激勵各縣市政府專責人員，另對協助查緝私劣菸酒有功之警察人員，亦建請所屬機關從優予以行政獎勵等，惟衡諸實情，國內低價菸、酒品仍多見於市面流通，凸顯相關查緝作為力有未逮，而實務經驗及研究結果均認為，查緝人力是否充足及協查警力成效是否提升，仍為國內私劣菸酒管理執行層面尚待賡續檢討策進之處，允宜正視。

(四)綜上，針對私劣菸酒之管理及查緝，雖經相關主管機關增補經費、人力並協同相關警力共同執行，惟國內低價、私劣菸酒品迄於市面屢有所見，凸顯相關查緝作為仍力有未逮，財政部允宜賡續研究檢討現行中央及縣市政府之菸酒查緝人力配置、權責分工與現行查緝制度等，以為策進。

參、處理辦法：

- 一、調查意見函請行政院督飭所屬檢討改進見復。
- 二、調查意見上網公告。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。