

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：財政部。

貳、案由：財政部怠未督促所屬，致我國海關電腦系統對於各免稅商店銷售菸品予同一入境旅客之數量，竟乏勾稽查核功能，更遲未依世界衛生組織「菸草控制框架公約」及其「消除菸品非法貿易議定書」意旨修正相關規定，迄未要求免稅商店篩除超量購買免稅菸品之旅客，肇生不法可鑽之漏洞，確有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

揆諸菸草控制框架公約(Framework Convention on Tobacco Control，下稱FCTC)係民國(下同)92年5月21日世界衛生組織(World Health Organization，下稱WHO)第56屆世界衛生大會(World Health Assembly，下稱WHA)通過，於94年2月27日生效，開啟全球公共衛生公約之濫觴，截至107年底，至少逾180個國家批准加入，乃簽署國家數量居首之國際衛生公約¹。我國則於其生效日前之94年1月14日，由立法院第5屆第6會期第15次會議審議通過。原行政院衛生署(下稱原衛生署)嗣於同年月19日函請外交部協助報請行政院於同年3月21日轉陳陳水扁前總統批准，經陳前總統與原衛生署侯勝茂前署長、外交部陳唐山前部長於同年3月25日共同簽署²該公約之加入書並發布之³，完成其內國法化之程序⁴。菸害防制法旋

¹ 資料參考來源：衛生福利部國民健康署(下稱國健署)網站首頁/健康主題/健康生活/菸害防制/法規與策略/菸害防制策略/什麼是FCTC? 網址：<https://www.hpa.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=3802&pid=10233>；FCTC網站，網址：https://www.who.int/fctc/signatories_parties/en/。

² 據衛福部表示，我國雖已簽署FCTC，但囿於國際政治現實及外交處境因素，迄未能完成公約存放與加入程序，故我國目前仍非屬FCTC締約會員國，對我國菸害防制策略之推動進展有一定程度之影響，例如：未能以締約方名義參與締約方會議，以實質討論公約條款及實施準則內容。

³ 該加入書內容如下：「查WHO曾於西元2003年5月21日在日內瓦舉行第56屆WHA時通過FCTC。本總統茲

於96年7月11日修正公布，至公布後18個月(98年1月間)施行迄今已逾10年。期間國內18歲以上成年人吸菸率自97年之21.9%降至103年之16.4%，降幅雖達四分之一，然翌(104)年卻曾回升至17.1%，乃該法修正公布施行以來首次逆升，其原因為何？我國是否因未能正式加入成為FCTC簽約國，致影響菸品減量成效？是否肇使我國根除非法菸草貿易之相關措施及進度難以達先進國家水準？主管機關有無確實掌握國際免稅菸管制策略之進展並推動有效查核措施？法規與執行面是否疏漏不足？在在攸關民眾健康人權與國際形象，均有深入究明與釐清之必要，爰立案調查。

案經分別函請衛生福利部(下稱衛福部)、財政部就有關事項提出說明併附佐證資料到院。嗣諮詢中央研究院、臺北醫學大學等與FCTC、國際健康人權、全球夥伴關係及衛生安全領域有關之專家學者，並分別詢問財政部國庫署、關務署、賦稅署及國健署等相關業務主管人員。續經前揭專家學者及主管機關陸續補充資料到院，繼而持續蒐研相關卷證、統計數據及先進國家參考資料之調查發現，財政部怠未督促海關健全資訊科技把關機制，致無法勾稽查核入境旅客向各免稅商店購買菸品之數量，亦未能藉此篩除免稅菸超量購買情形，肇生不法可乘之機，核確有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、按政府應採取任何必要措施，加強海關等主管當局之有效性，以及採取、實施有效措施以控制、管理菸品

依照中華民國程序，予以批准，並以中華民國政府名義，接受該公約。為此備具加入書，由本總統署名，鈐蓋國璽，以昭信守」。

⁴按條約締結法第3條、第11條分別規定略以：「本法所稱條約，指國際書面協定而有下列情形之一者：一、具有條約或公約名稱。二、定有批准、接受、贊同或加入條款。三、內容涉及人民之權利義務。……」
「條約案經立法院審議通過後，應依下列程序辦理：一、定有批准、接受、贊同或加入條款者，主辦機關應報請行政院轉呈總統頒發批准書、接受書、贊同書或加入書……。前項條約，自總統公布之生效日期起具國內法效力。」。

供應鏈，並要求菸品供應鏈之相關廠商於商業交易前或過程中，均負有義務審慎調查其客戶背景或相關資料，倘發現有違反議定書各項義務之證據時，應向主管機關報告，此分別於WHO早於1981年11月12日第5屆締約方會議通過之「消除菸品非法貿易議定書(Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products，下稱議定書⁵)第4條「一般義務」及第7條「謹慎調查義務」等規範內容，定有明文。

二、據財政部分別查復略以：「依免稅商店設置管理辦法第21條第1項、第2項分別規定：『免稅商店銷貨時，應要求購貨人出示護照……經核對旅客身分無訛後，始得銷售。』『但設在國際機場、港口管制區內之免稅商店，銷貨時，其售貨單得免填列購貨人身分證件、飛行航次或輪船航次，及免經購貨人簽名。』爰無法要求業者於售貨單填列購貨人之護照號碼等身分資料，以查核同一旅客是否重複購買免稅菸品……」、「海關前臺系統於接收業者上傳之移倉、銷售、領用、提貨及退貨等電子資料時，如系統檢核發現該筆資料時間逾時、資料格式不符等情形，系統即時自動回應業者一錯誤狀態碼，且不接收該筆資料，業者須另以紙本申請書向監管關員申請更正資料。……後臺系統如發現核銷異常，則自動產製稽核報表，並自動通知監管關員，實施遠端稽核或實地查核作業。……107年初完成銷售異常之自動通知功能，即業者銷售菸酒數量，超過入境旅客攜帶行李物品報驗稅放辦法(下稱報驗稅放辦法)第4條附表所定限量之菸酒，將自動通知監管關員，使監管關員經由該異常通知，注意查核並持續督促業者改善。……。」、「海關前述電

⁵ 按議定書第2條載明略以：「FCTC適用於其議定書的條款應適用於本議定書」。

腦前臺、後臺系統有無防杜不同免稅商店間重複銷售菸品予同一入境旅客而致超過免稅限額之功能一節，經查符合報驗稅放辦法第4條附表所定限量之菸品，就超過免稅數量部分仍應依法申報繳稅後攜帶入境，相關法規尚無旅客不能多次向不同免稅商店重複購買免稅菸品之限制規定，爰海關相關資訊系統內尚無類此功能，而係以免稅商店之稽核及入境旅客行李檢查機制，稽查不法情事。……為防杜入境旅客投機攜帶超量菸品闖關情形，辦理入境檢查之檢查關員依風險管理機制加強查緝管理，兩者(即免稅商店監管關員及入境檢查關員)在管理層面上相輔相成，以發揮查緝功效」。

三、據上顯見，我國海關現有電腦資訊系統對於各免稅商店銷售菸品予同一入境旅客之數量，竟乏勾稽查核功能，財政部亦迄未落實FCTC及其議定書等意旨，修正主管之法令規定，據以規範免稅商店業者藉資訊軟體之助，憑身分證明資料檢視旅客是否重複購買免稅菸品，以篩除超量購買之不法行為，端憑免稅商店監管關員及入境檢查關員依「風險管理機制」分別辦理稽核與查緝管理等後端人工被動查核作為，無異肇生不法可鑽之漏洞，此觀海關查獲入境旅客攜帶超量菸品之件數自104年之965件大幅成長至106年之1,569件，其中未被查獲之闖關件數恐亦隨之俱增等情自明，皆洵與現代化政府應有之科學管理精神難以契合；倘前述檢查關員被動消極與檢查鬆散，更不無助長旅客夾帶大量免稅菸品闖關入境之僥倖投機心態。縱使相關法規尚無禁止旅客向不同免稅商店重複購買免稅菸品之規定，惟並未限制主管機關以電腦資訊軟體勾稽查核旅客分別於各免稅商店購買免稅菸品之數量，凸顯該部上述所稱「法令規定」等理由，

悉屬推諉卸責之詞，顯不足採。

四、況，財政部上述引用之免稅商店設置管理辦法及報驗稅放辦法皆非屬法律位階，修正草案自無須耗時送立法院審議，自WHO通過FCTC及其議定書後，該部早應依該等國際公約分別揭示之菸害防制及杜絕菸品非法貿易之意旨，在不違反母法授權意旨及範圍之前提下，適時依職權循法制作業程序修正發布。又，揆之該部於102年7月間研擬刪除前開免稅商店設置管理辦法第21條第2項後段規定之修法理由載明略以：「多數國家免稅商店銷售免稅商品時仍須登錄姓名或護照號碼、航班代碼等資料」等語，則多數國家既可行無礙，我國自認為健康、資訊與經濟發展之先進國家，自無窒礙難行之理。財政部雖再稱「登錄護照號碼恐延長購物時間及洩漏個資」云云，然而，現代資訊科技「秒新分異」⁶，藉電腦軟體與雲端科技及其輔助器材之助，顯已可大幅縮短電腦登錄及連線勾稽之作業時間，早可於免稅商店在旅客刷卡結帳時，藉掃描登機證或個人護照號碼等條碼……之助，遏阻超量闖關行為。且個人護照號碼甚至病歷、醫療及犯罪前科等個人資料，倘符合個人資料保護法規範之要件及程序，並非不得蒐集、處理或利用，此分別於個人資料保護法第8條、第15條、第16條、第19條、第20條……等相關規定⁷，定有明文，政府機關自不宜凡事以「個

⁶原成語為「日新月異」，改寫為「秒新分異」係為凸顯現代科技進步之神速。

⁷個人資料保護法第8條、第15條、第16條、第19條、第20條分別略以：「公務機關或非公務機關依第15條或第19條規定向當事人蒐集個人資料時，應明確告知當事人下列事項：一、公務機關或非公務機關名稱。二、蒐集之目的。……有下列情形之一者，得免為前項之告知：一、依法律規定得免告知。二、個人資料之蒐集係公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務所必要。……六、個人資料之蒐集非基於營利之目的，且對當事人顯無不利之影響。」「公務機關對個人資料之蒐集或處理，除第六條第一項所規定資料外，應有特定目的，並符合下列情形之一者：一、執行法定職務必要範圍內。……」「公務機關對個人資料之利用，除第六條第一項所規定資料外，應於執行法定職務必要範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符。但有下列情形之一者，得為特定目的外之利用：一、法律明文規定。二、為維護國家安全或增進公共利益所必要。……。」「非公務機關對個人資料之蒐集或處理，除第六條第一項所規定資料外，應有特定目的，並符合下列情形之一者：一、法律明文規定……六、為增進公

資保護」為由脫責。

五、據上凸顯財政部監督管理不力，至為灼然，亟應督同所屬積極檢討改進。在此國內爆發免稅菸品違法巨量走私醜聞之同時，不啻為大刀闊斧整頓改革之契機，財政部自應依聯合國宣示之HiAP(Health-in-All-Policies)原則⁸，把握良機審慎檢討，以重振政府之威信，以上復觀104年6月25日衛福部菸害防制策進會⁹工作小組會議之決議略以：「(一)有關攜帶免稅菸入境，以及攜入後有無販賣私菸行為等，請財政部秉權責依現有法令規範加強查緝管理。(二)有關泰國、新加坡、香港、澳洲、紐西蘭、澳門等國際作法，均比我國嚴格，建請財政部參酌，研議將菸品免稅數量上限降低或提高相關罰則。」及專家學者於本院諮詢會議之發言重點略以：「完全仰賴海關查緝作為防杜入境旅客投機攜帶超量菸品闖關之單一措施是不足的，應藉由電腦連線勾稽使海關知悉民眾憑所持護照購買免稅菸之總量，以降低海關查緝負擔。」、「護照號碼購買1條免稅菸後，以該護照號碼即應不能再購買第2條免稅菸，並同時連線海關電腦，針對購買超過1條菸者，引導其至繳

共利益所必要。……」⁸「非公務機關對個人資料之利用，除第六條第一項所規定資料外，應於蒐集之特定目的必要範圍內為之。但有下列情形之一者，得為特定目的外之利用：一、法律明文規定。二、為增進公共利益所必要。……」……。

⁸聯合國會員大會通過決議，呼籲各國政府，運用整個政府、整個社會的力量(whole-of-government, whole-of-society, health-in-all-policies approach)共同防制非傳染病與其菸、飲酒危害、不健康飲食、運動不足等四大危險因子，乃因這些問題的成因與控制，並非單靠衛生醫療部門就能根本解決，必須透過跨部門之政策與權限，才能有效防制。在上述健康應融入所有政策之理念下(Health-in-All-Policies, 簡稱 HiAP)，國民健康之維護，有賴各相關主管機關在其權責範圍內，制定相關政策或法令加以落實。

⁹原衛生署於93年10月29日訂定發布原衛生署菸害防制推動委員會設置要點，迭經修正後，業於103年6月20日配合該署改制為衛福部，更名為衛福部菸害防制策進會設置要點；其第3點規定，該策進會置委員21至25人，由該部部長兼任召集人，聘任3至7名專家學者及民間團體代表，其餘委員分別由該部、內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟部、交通部、勞動部、文化部、原住民族委員會、行政院環境保護署、行政院農業委員會、海洋委員會、行政院消費者保護處、國家通訊傳播委員會等17個部會組成。該策進會每年至少召開1次會議，必要時，得召開臨時會，負責推動下列任務：(一)協調菸稅及菸捐等相關事項。(二)協調菸品走私、非法製造及偽造等之查緝及後續事宜。(三)協調跨部會菸害防制工作項目之研提及推動等相關事項。(四)其他有關跨部會菸害防制事項。

稅報關窗口，應均無洩漏個資的問題，因現行於免稅商店買免稅菸即已要查驗護照。財政部實無理由以影響機場競爭力為由，在免稅商店設置管理辦法第21條第2項規定：『免稅商店得免填購貨人資料並免經購貨人簽名』。如民眾購買超過1條免稅菸，再就超過1條免稅菸的部分到繳稅報關窗口去補繳稅，我覺得實務上和實際做法上不太可能，應該很少民眾會這樣做，因如還要這麼麻煩到繳稅報關窗口去補繳稅，那不如到一般便利商店買菸就好，相同價錢何必多此一舉？……民眾會在機場免稅商店買超過1條的免稅菸，多係存有投機闖關的想法。」、「現行免稅商店銷售菸品亦須掃描登機證之條碼，如能採行以該條碼購買1條菸後即鎖條碼不能再買第2條菸，其實即可控管超量購買闖關的問題，不需要登錄護照號碼。」等語，益資印證。

據上論結，為杜絕國人及旅客夾帶過量免稅菸品闖關入境後於國內恣意流通，致損害「以價制量」之菸害防制意旨，財政部早應督促所屬健全資訊科技把關機制，詎我國海關電腦系統對於各免稅商店銷售菸品予同一入境旅客之數量，竟乏勾稽查核功能，更遲未依FCTC及其議定書意旨修正相關規定，迄未要求免稅商店憑身分證明資料藉資訊科技相關輔助器材篩除超量購買免稅菸品之旅客，無異肇生不法可鑽之漏洞，經核確有違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條規定提案糾正，移送財政部督同所屬確實檢討改善見復。

提案委員：張武修