

調 查 報 告

壹、案由：新興菸品於國內外文獻均證明有所危害，然而國內販賣此產品之商店四處林立，隨手可得，年輕人也視為時髦之象徵毫無警示，已類如新型毒品之危害。依函查結果，各地方政府衛生局雖有查緝之動作，也說明青少年吸食電子煙情況「稍」獲控制。然菸害防制法擬修法，惟並未積極推動，迄今並未修法。又修法或立專法管制，雖非本院職權，然對未知民眾危害已成，目前政府是否有危害之預警或其他有效杜絕之措施，且販賣商店之設立是否有許可，是否有納入管理？甚至若未許可是否有取締？而復文均僅提及行政罰鍰，是否有查獲加入毒品（如大麻）吸用之案例？政府有無類似查緝毒品案件般成立聯合查緝，或責成相關單位積極查緝等，均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

立法院於民國（下同）¹94年1月14日審議通過之世界衛生組織（World Health Organization，以下簡稱WHO）「菸草控制框架公約」（Framework Convention on Tobacco Control，下稱FCTC），明確揭示國際菸害防制策略及作法，致力於降低菸草、菸霧對人類健康、社會、環境及經濟等各層面之破壞與危害；有鑑於當前新興菸品（New Tobacco Products）發展迅速且資訊不甚明確，WHO於西元（下同）2019年發表「全球菸草流行報

¹ 本報告年份表示方式，如屬國內者，以民國表示；如屬國外或涉及國際事務者，則以西元表示，又依文書作業手冊規定，外文或譯文，以西元表示。

告」(WHO report on the global tobacco epidemic 2019)中指出,對於電子煙(E-cigarettes 或是Electronic nicotine delivery systems, 簡稱ENDS)及加熱式菸品(Heated tobacco products, 簡稱HTPs)之管制,實應加強「防止二手菸害」、「菸品危害警告」和「禁止菸品廣告、促銷和贊助」等方面²。此外,邇來頻傳美國使用電子煙致死之案例,美國疾病管制及預防中心(Centers for Disease Control and Prevention, 簡稱CDC)於今(2019)年10月已將電子煙相關肺病命名為「電子煙產品使用引起的肺部損傷」(e-cigarette or vaping product use-associated lung injury, 簡稱EVALI)³;反觀我國非法電子煙(菸)商店四處林立、數見不鮮,究目前政府對於新興菸品之定義及相關法令規範為何?相關權責機關之監管作業如何分工?新興菸品之商店查核機制及裁罰情形?目前是否有危害之預警或其他有效杜絕之措施等,均有深入瞭解之必要。

案經108年10月14日函請衛生福利部(以下簡稱衛福部)⁴、財政部⁵、教育部⁶及經濟部⁷就有關事項提出說明併附佐證資料到院,嗣於同年11月14日諮詢臺北醫學大學高志文助理教授、國立臺灣大學醫學院附設醫院郭斐然醫師及臺北榮民總醫院賴志冠醫師等相關專家學者,並於同年11月20日請衛福部薛瑞元次長、衛福部國民健康署(以下簡稱衛福部國健署)吳昭軍副署長、羅素

² WHO, *Report on the global tobacco epidemic "Offering help to quit tobacco use"*, July 26, 2019, https://www.who.int/tobacco/global_report/en/

³ CDC, *Outbreak of Lung Injury Associated with the Use of E-Cigarette, or Vaping, Products*, November 21, 2019, https://www.cdc.gov/tobacco/basic_information/e-cigarettes/severe-lung-disease.html

⁴ 衛福部108年10月23日衛授國字第1089908686號函、同年11月18日衛授國字第1080701346號函。

⁵ 財政部108年10月29日台財庫字第10800692710號函。

⁶ 教育部108年10月28日臺教綜(五)字第1080150398號函。

⁷ 經濟部108年10月31日經授貿字第10840053200號函。

英組長、財政部阮清華次長、財政部國庫署顏春蘭副署長、財政部關務署彭英偉副署長、財政部賦稅署梁真榆副組長、經濟部王美花次長、商業司胡美蓁專門委員、經濟部國際貿易局（以下簡稱經濟部國貿局）張淑逸組長、教育部綜合規劃司（以下簡稱教育部綜規司）黃雯玲司長、內政部警政署刑事警察局林炎田副局長、郭百洲股長、法務部檢察司連思藩主任檢察官、國際及兩岸司劉海倫檢察官等相關主管人員到院進行簡報並接受詢問，復繼而持續蒐研相關卷證及國外文獻資料，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、世界衛生組織早於2008年即指出並無證據證明電子煙可協助戒菸及其安全性，2019年更進一步強調電子煙無疑是有害的，惟我國非法販賣電子煙（菸）之商店卻數見不鮮，且據衛生福利部2018年調查推估我國有約3.8萬青少年使用電子煙，情況甚為嚴峻；又據國內外研究顯示，吸菸者較易受武漢肺炎之感染，核衛生福利部允應有效督導地方政府確實遏阻非法業者，及時配合相關查緝作業建立檢測機制，於現行法令未臻完備之際，恪盡積極維護國民健康之職責，加強新興菸品本土性菸害防治研究，督促各地方政府加強防制新興菸品，及與教育部合作相關校園宣導作業，並確實建立配套檢測機制，以杜絕違法新興菸品之危害，保障國人健康權益

- (一)WHO早於2008年即提出無證據證明電子煙可替代尼古丁以幫助戒菸（The electronic cigarette is not a proven nicotine replacement therapy）⁸，2019年更進一步於其「全球菸草流行報告」中進一步表明電子煙無疑是有害的（ENDS are undoubtedly

⁸ WHO, *Marketers of electronic cigarettes should halt unproved therapy claims*, September 19,2008, <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2008/pr34/en/>

harmful) ⁹。美國食品藥品監督管理局 (U.S. Food and Drug Administration, 簡稱FDA) 於2018年1月召集的諮詢委員會專家, 以8比0壓倒性投票結果否定「從傳統菸品轉換至加熱式菸品可降低菸害相關疾病的風險」(Scientific studies have shown that switching completely from cigarettes to the IQOS system can reduce the risks of tobacco-related diseases), 同時指出吸菸者改用加熱式菸品的可能性低, 反而可能造成吸菸者雙重使用加熱式菸品與傳統菸品¹⁰。我國為防止青少年藉吸食電子煙進而提早接觸菸品, 及避免國人暴露於有害的電子煙及其二手煙霧環境, 衛福部研擬之菸害防制法修正草案業於106年12月29日立法院一讀通過, 惟修法進度停滯迄今, 目前權責機關僅能按《菸害防制法》、《藥事法》、《毒品危害防制條例》及《海關緝私條例》分別處理製造、輸入或販賣菸品形狀、含尼古丁或宣稱療效、含毒品成分及加熱式菸品等新興菸品, 先予敘明。

(二)有關傳統紙菸與新興菸品之比較如下表:

表1 傳統紙菸與新興菸品之比較表

項目	傳統紙菸	電子煙	加熱式菸品
主要成分	菸草	甘油、丙二醇 香料、尼古丁	菸草
原理	燃燒點燃菸品	以電子加熱煙油	以電子加熱菸草
尼古丁含量 ¹¹	V	V	V
產生焦油	V	無	V

⁹ WHO, *Report on the global tobacco epidemic*, July 26,2019, p57, https://www.who.int/tobacco/global_report/en/

¹⁰ FDA, *Tobacco Products Scientific Advisory Committee*, p5, January 24-25, 2018, <https://www.fda.gov/files/advisory%20committees/published/Tobacco-Products-Scientific-Advisory-Committee-Meeting-January-24-25--2018--Summary-Minutes.pdf>

¹¹ 依衛福部食品藥物管理署執行之行政協助「107年加速電子煙檢測計畫」成果報告統計, 電子煙液近8成含尼古丁。

項目	傳統紙菸		電子煙		加熱式菸品	
成癮性	V		V		V	
二手菸（煙）	V		V		V	
致癌物	NNN(亞硝基降菸鹼)	V	NNN(亞硝基降菸鹼)	V	NNN(亞硝基降菸鹼)	V
	NNK(4-甲基亞硝胺-1-3-吡啶基-1-丁酮)	V	NNK(4-甲基亞硝胺-1-3-吡啶基-1-丁酮)	V	NNK(4-甲基亞硝胺-1-3-吡啶基-1-丁酮)	V
	焦油	V	焦油	無	焦油	V
	甲醛	V	甲醛	V	甲醛	V
	乙醛	V	乙醛	V	乙醛	V
	丁二酮	無	丁二酮	V	丁二酮	無
重金屬	V		V		V	
戒菸效果	無		無		無	
其他潛在風險	如菸蒂可能引發火災事件		如具有爆炸、中毒、燒傷等危險		如可能釋出急毒性與高毒性物質：甲醛氘醇 ¹²	
法令規範	菸酒管理法、菸害防制法		毒品危害防制條例、藥事法、菸害防制法		屬性定位尚未確定	

資料來源：本院彙整自衛福部函復。

承上，該表所列電子煙含尼古丁部分係依衛福部食品藥物管理署檢驗結果，該署102年至106年受理7,105件電子煙檢體檢驗結果，尼古丁檢出率高達74.7%；107年受理1,471件電子煙檢體檢驗結果顯示，接近8成（77.8%）電子煙液含尼古丁，顯示大部分電子煙均含有尼古丁，除造成使用者成癮之外，也可能導致藥物濫用之後果；如根據美國杜克大學

¹² Barbara Davis, Monique Williams and Prue Talbot, "iQOS: evidence of pyrolysis and release of a toxicant from plastic", Tobacco Control, <https://tobaccocontrol.bmj.com/content/early/2018/02/20/tobaccocontrol-2017-054104>

2019年的研究指出，電子煙會快速的傳遞尼古丁到大腦，使大腦迅速攝取尼古丁，讓使用者對尼古丁產生成癮¹³。此外，依衛福部國健署107年「青少年吸菸行為調查」結果，國中、高中職學生電子煙吸食率分別為1.9%與3.4%，自此可推估我國已逾3.8萬青少年使用電子煙，情況甚為嚴峻。

(三)再者，國內醫師曾於研討會中指出¹⁴，依據研討會當時報告顯示，武漢肺炎男女感染比例是一半一半，症狀輕者是肌肉痠痛及咳嗽，再惡化為發燒，然後變成重症；依據報告觀察，長者、吸菸者及慢性病患者，病毒進入的門檻較低。另美國《科學人》雜誌亦指出，吸菸者（含電子菸）的免疫細胞會發生變異，使其更容易被武漢肺炎病毒感染。在世界各國仍受武漢肺炎病毒肆虐之際，類此研究警示允應成為吸菸者所引以為戒。是以，國內對於新興菸品對人體健康危害程度、成癮性及對戒菸行為幫助等相關研究多付之闕如，抑或仍僅從事檢驗成分及引用國外文獻報告，現今電子煙（菸）非法販售情形已普遍存在，加熱菸品亦積極圖謀叩關進入國內市場，衛福部允應正視其對國人健康可能肇致之不良影響，積極加強新興菸品本土性之菸害研究，俾有助於是類菸品菸害防制措施之進行。

(四)然而，依本院於108年11月20日詢問相關權責機關主管人員，有關現行新興菸品查緝情形及困難，法務部檢察司連思藩主任檢察官稱：「本部查扣新興

¹³ Kiran Kumar Solingapuram Sai, Yantao Zuo, Jed E Rose yantao.zuo, Pradeep K Garg, Sudha Garg, Rachid Nazih, Akiva Mintz and Alexey G Mukhin, "Rapid Brain Nicotine Uptake from Electronic Cigarettes", The Journal of Nuclear Medicine, November 1, 2019 <http://jnm.snmjournals.org/content/early/2019/11/01/jnumed.119.230748.abstract>

¹⁴ 依據109年2月16日臺灣胸腔暨重症加護醫學會、臺灣感染症醫學會舉辦「嚴重特殊傳染性肺炎（2019-nCoV）臨床研討會」中黃琮寧醫師發言內容。

菸品遭遇困境，新興菸品和毒品不同的是缺乏尼古丁的快篩機制，故檢調單位均無法採取較強硬的手段如羈押等，且以今年9月聯合查獲臺中地區不法電子煙油集團的案子為例，該案迄今已逾2個月尚無檢驗結果。」等語，對此，衛福部國健署羅素英組長稱：「本部刻正請食藥署進行新興菸品快篩部分的國際研究，並參考國際有無相關作法，針對新興菸品尼古丁的檢測量能委託民間檢驗機構正加速補強中。」等語，縱事後衛福部補充說明本案檢驗進度落後之癥結係因人力、儀器設備有限，排擠到檢驗量能云云，惟查緝新興菸品之配套措施實應儘量周延，以避免取締不力及肇生執法疑慮。此外，在校園防制作業部分，教育部綜規司黃雯玲司長稱：「目前有3,685所（89.48%）高級中等以下學校及108所（70.59%）大專校院將電子煙納入校內規範管理，如學校獎懲辦法等。經本部瞭解，無納入規範學校的說法大部分是基於菸害防制法無電子煙相關規範，故以一般菸品管理方式處理。」等語。揆諸上述，衛福部除應於現行法令未臻完備之際，與教育部合作相關校園宣導作業，亦應確實建立檢測機制，以給予第一線教育人員及執法人員明確且客觀之遵循標準。

- (五) 綜上，WHO早於2008年即指出並無證據證明電子煙可協助戒菸及其安全性，2019年更進一步強調電子煙無疑是有害的，惟我國非法販賣電子煙（菸）之商店卻數見不鮮，且據衛生福利部2018年調查推估我國有約3.8萬青少年使用電子煙，情況甚為嚴峻；又據國內外研究顯示，吸菸者較易受武漢肺炎之感染，核衛生福利部允應有效督導地方政府確實遏阻非法業者，及時配合相關查緝作業建立檢測機制，

於現行法令未臻完備之際，恪盡積極維護國民健康之職責，加強新興菸品本土性菸害防治研究，督促各地方政府加強防制新興菸品，及與教育部合作相關校園宣導作業，並確實建立配套檢測機制，以杜絕違法新興菸品之危害，保障國人健康權益

二、據財政部各地區國稅局統計營業人銷售電子煙（菸）辦理稅籍登記報繳營業稅情形，我國非法銷售電子煙（菸）之銷售額已逾1億2千8百萬餘元，此金額尚不包含未辦理稅籍登記者之銷售額，可見新興菸品黑市儼然成形，且目前海關暫扣的加熱式菸品菸草柱計4萬餘條，均有保存期限問題，於我國尚無加熱式菸品相關規範情形下，未來恐衍生爭議。衛福部對於加熱式菸品允應儘快確定管理策略及產品定位，使民眾有所依循而不生爭議，並宜研議建立一體適用並具彈性之認定標準或因應對策。在現階段電子煙（菸）及加熱菸品管理相關法制化尚未完成之過渡期間，衛福部宜督促及輔導各縣市政府，先以公布或發布自治條例或實施要點等方式加強管理是類電子煙（菸）及新興菸品，以避免菸害擴大，維護民眾健康

（一）按《加值型及非加值型營業稅法》第1條、第28條、第45條及第51條第1項第1款規定，在中華民國境內銷售貨物或勞務之營業人總機構及其他固定營業場所，應於開始營業前，申請稅籍登記，課徵營業稅，營業人未依規定申請稅籍登記而營業者，除追繳稅款外，並應裁處罰鍰；次按財政部相關函釋規定¹⁵，因法令限制未能核准設立登記者，如有營業仍應課稅。是以，基於有營業即應課稅之賦稅公平原則，目前營業人非法銷售電子煙，亦應依前開規

¹⁵ 財政部75年11月29日台財稅第7519193號函。

定辦理稅籍登記，課徵營業稅，違反規定者，除追繳稅款，並應處以罰鍰。基此，據財政部各地區國稅局「銷售電子煙（含加熱式菸草產品）之營業人辦理稅籍登記報繳營業稅及裁處情形統計表」，我國非法銷售電子煙（菸）之銷售額已逾新臺幣（下同）1億2千8百萬餘元，此金額尚不包含未辦理稅籍登記者之銷售額，足見新興菸品黑市儼然成形。

(二)依本院於108年11月14日諮詢相關專家學者表示：「電子煙業者所欲建立的是『終生吸煙（菸）者』，故必須要使用尼古丁，尼古丁有成癮性，販賣含尼古丁的新興菸品才能達到此一目的，而其所稱的『減害』抑或『協助戒菸』僅是包裝術語，不足採信。」此外，目前全世界90%以上的電子煙（菸）產自中國大陸，惟中國大陸卻有電子煙（菸）相關禁令，其所產電子煙（菸）主要是外銷到其他國家（地區）。而其等亦就目前政府針對新興菸品應有作為及國外相關案例提出建議及作法，摘要重點如下：

1、政府針對新興菸品應有作為：

(1)「目前臺灣非法的電子煙專賣店約有90%私下販售尼古丁，本人認為政府若以查緝毒品的方式處理新興菸品，定能有所斬獲，可惜政府在執法上顯有怠惰，未能有效打擊不法新興菸品業者。政府應排除政治力干擾，按藥事法並以查緝毒品方式進行全面查處，藥事法的罰鍰均是上百萬，因此罰1件就不只45萬了。本人認為若係按藥事法罰1至2家電子煙專賣商店，對於打擊電子煙商應能有所成效；另依兒童及少年福利與權益保障法，立即將電子煙認定為有害身心健康物質，並發布解釋令。」

- (2) 「……吸菸實際上是環境影響，絕非自願抑或個人選擇，營造無菸環境政府責無旁貸，而傳統紙菸的販賣就到菸草為止，如今不應擴張將新興菸品納入菸品解釋，新型態的尼古丁成癮均應予以禁止，否則新興菸品黑市將愈趨擴大，嚴重不利國人健康權益。」
- (3) 「近來臺灣出現許多電子煙專賣實體商店及數位通路，其等目的無乎為養成臺灣吸食電子煙的消費群體，倘若任其等坐大，對於日後國人健康影響甚鉅，以美國為例，該國使用電子煙的人口約莫1,300萬人，群體過於龐大，導致該國政府在電子煙管制上難有積極作為，故我政府應正視電子煙現狀，在法律空窗期，以其他規範及措施管制新興菸品。」

2、國外相關案例：

- (1) 「就韓國經驗而言，原本因推動菸害防制而使許多成人吸菸者想要戒菸，但在開放新興菸品後取消或延緩戒菸外，且反倒吸引更多不吸菸的青少年吸食。」
- (2) 「以美國為例，傳統紙菸1包約15美元，但電子煙載具加4個煙彈亦約為15美元，臺灣目前非法販賣電子煙的業者均是暴利，而全球90%以上的電子煙來自中國大陸深圳，其等並非傳統國際大菸商。」
- (3) 「美國上市電子煙液中其尼古丁成分為化學合成之『尼古丁鹽』，不僅作用較傳統菸草中之尼古丁更快、更強，且濃度更高，使用後更容易成癮，1個煙彈中所含有之尼古丁超過1包傳統菸品，甚至可能達到2-3包菸品的尼古丁量。加上新型電子煙載具的電壓能依需求調整，可

更有效率將尼古丁傳輸至體內。」

(三)承前，有關國際相關案例及現況，美國、南韓開放後，電子煙的使用率大增，尤其在青少年使用率上，據美國2019年「全國青少年吸菸行為調查」(Youth Tobacco Use: Results from the National Youth Tobacco Survey)報告顯示¹⁶，該國高中生 (high school) 電子煙吸食率由2011年的1.5%竄升至2019年的27.5%，增加18.3倍之多，即美國高中生每4名就有1名吸食電子煙，且該報告推估全美國目前已有超過500萬名青少年 (youth) 正使用電子煙，且其中將近100萬名青少年每天均使用電子煙。要言之，美國經驗顯示，開放電子煙無疑加劇青少年使用比率。此外，其他國家(地區)相關新興菸品之管制策略及情形分述如下：

1、電子煙部分：

表2 其他國家(地區)「電子煙」管制策略及情形

管制策略	國家
完全禁止	新加坡、泰國、香港(現行仍禁止，惟香港食物及衛生局於2018年6月修法納入菸品管理)、菲律賓 ¹⁷
列為藥品管制	澳洲(將含有「尼古丁」電子煙列入藥品管制)
藥品與菸品雙軌	歐盟(電子煙比菸品管制條件更為嚴格，需上市前申報與上市後危險通報)
列為	南韓、美國(需上市前審查，但自2016年相關法規 ¹⁸ 生

¹⁶ FDA and CDC, *Youth Tobacco Use: Results from the National Youth Tobacco Survey*, November 5, 2019, <https://www.fda.gov/tobacco-products/youth-and-tobacco/youth-tobacco-use-results-national-youth-tobacco-survey>

¹⁷ Jason Gutierrez, "Rodrigo Duterte Calls for Ban on Public Vaping in the Philippines", *The New York Times*, November 21, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/11/21/world/asia/vaping-philippines-duterte.html>

¹⁸ FDA, "FDA's Deeming Regulations for E-Cigarettes, Cigars, and All Other Tobacco Products.", August 8, 2016, <http://www.fda.gov/tobaccoproducts/labeling/rulesregulationsguidance/ucm394909.htm>

管制策略	國家
菸品管理	效迄今沒有任何電子煙通過審查)

資料來源：本院彙整自衛福部函復、美國FDA官方網站及相關新聞。

2、加熱式菸品部分：

表3 其他國家（地區）「加熱式菸品」管制策略及情形

管制策略	國家
完全禁止	澳洲、新加坡、澳門
認定為「菸品」並允許販售	美國、加拿大、日本、克羅地亞，德國，希臘，拉脫維亞，荷蘭，斯洛伐克，斯洛維尼亞，羅馬尼亞、英國、義大利、葡萄牙、匈牙利
認定為電子煙	南韓（該國於2017年10月，透過修法的方式，將電子煙內容物之定義由原本的液體（liquid）修正擴及於固態內容物（solid material），從而成為該國管制加熱式菸草產品之法源依據。）

資料來源：衛福部函復。

（四）依衛福部函復，財政部相關函釋載，加熱式菸品屬性定位尚未確定，仍屬未開放進口物品。海關邊境查獲虛報或隱匿未申報「加熱式菸草產品」者，因涉違反財政部《海關緝私條例》等相關規定，均依同條例第17條規定：「海關查獲貨物認有違反本條例情事者，應予扣押。前項貨物如係在運輸工具內查獲而情節重大者，為繼續勘驗與搜索，海關得扣押該運輸工具。但以足供勘驗與搜索之時間為限。」同法第39條規定：「旅客出入國境，攜帶應稅貨物或管制物品匿不申報或規避檢查者，沒入其貨物，並得依第三十六條第一項論處……」及《行政罰法》第36條規定予以扣押（留）候處。次依財政部關務署統計，截至108年9月，我國海關暫扣的

加熱菸的菸草柱共計4萬餘條，加熱器逾2,000組，其中暫扣的菸草柱有保存期限，然鑑於我國尚無加熱式菸品相關規範，未來可能產生爭議。近年海關於邊境通商口岸查獲新興菸品情形如下表：

表4 海關查獲非法進口電子煙統計表

年度	案件數(案)	電子煙(支)	煙油(瓶)	相關配件(件)
105	571	3,787	21,476	1,365
106	188	1,246	11,939	5,602
107	91	27,422	10,978	380
108/1-9 月	138	52,495	19,822	5,233
合計	988	84,950	64,215	12,580

資料來源：財政部。

表5 海關查獲暫扣加熱式菸草產品統計表¹⁹

年度	案件數(案)	菸草柱(條)	加熱器(組)	相關零組件(件)
105	1	0	0	2
106	23	1,030.60	126	200
107	280	20,232.07	1,373	322
108/1-9 月	538	23,159.28	704	479
合計	842	44,421.95	2,203	1,003

¹⁹ 海關查扣加熱式菸草產品之「相關零組件」係指專用於該產品之充電器及加熱片等週邊配件及耗材；至於菸草柱統計方式，因目前國外販售之菸草柱多以1條為單位販售，完整包裝之菸草柱1條含10盒菸彈，1盒菸彈含20支菸草柱，目前海關查扣之菸草柱以條為單位且完整未開封者居多，為方便統計所需，查扣數量皆以條為統計單位，惟少數查扣之菸草柱，有開封使用過之情形，倘查扣數量不足1條者，皆以查扣菸草柱數量除以1條菸草柱數量計算。

資料來源：財政部。

(五)次依本院於108年11月14日諮詢相關專家學者，對於「加熱式菸品」及相關機關之權責，均認有必要予以釐清，且建議政府對於未來任何形式之「新興菸品」，必須建立一體適用並具彈性之標準或因應對策，否則難以防制推陳出新的新興菸品，摘要相關諮詢重點建議如下：

- 1、「……假設臺灣未來被迫開放加熱式菸品，可能付出的社會代價就是吸引原非吸菸者的年輕人，根本之道是菸害防制全面修法，加強對各種菸品的防制，如持續調高菸稅與菸盒警示圖文，以因應全球新興菸品的崛起。」
- 2、「目前政府對於電子煙（菸）的意見並不一致，衛福部國健署係持反對意見，問題是修正草案到了立法院，審查時程停擺，造成阻礙，且本人認為修正條文設計並不理想，僅將電子煙管制附在單一法條下，並非獨立條文，除無法處理加熱式菸品外，亦難以因應未來其他型態的新興菸品，例如目前有一種將尼古丁鹽及酸相互酸鹼中和、免燃燒、免插電的新興菸品，即不屬於電子煙，故本人認為修正草案需要單獨處理新興菸品的專章，採嚴格禁止原則，一律列入禁止範圍，以因應未來新興菸品的發展趨勢。」
- 3、「……當前在菸品相關法令解釋上應明確切割對於新興菸品的『用詞定義』及『販售許可』，即有定義並不表示可販售，據本人瞭解，衛福部對於加熱式菸品的課稅問題很小心，倘若加熱式菸品可以課稅，等同承認其係合法菸品。」
- 4、「有關加熱式菸品，先前有美國菸商宣稱加熱式菸品不會吸引青少年及非吸菸者，但事實不然，

日本開放加熱式菸品後，日本青少年使用加熱菸人口2年內增加3倍，非吸菸者人口使用加熱菸則是急遽增加至13倍，美國菸商沒有看到真正加熱菸上市的市場實情，其所美化的研究僅單憑數據，無法確實呈現真相，而亞洲的市場已經清楚的證實加熱菸品對於青少年及非吸菸者的危害。……」

- 5、「菸品所造成的危害屬於健康議題，衛生主管機關對於菸品向來抱持反對態度，因此菸商一貫策略是將原本屬於健康議題的菸品轉移成稅、法等問題，希望將新興菸品交由財政部管轄。」

(六)承前，本院於108年11月20日詢問財政部相關主管人員，首先針對營業人非法銷售電子煙，該部是否宜通報主管機關1節，財政部賦稅署梁真榆副組長稱：「有關營業人銷售電子煙辦理稅籍登記報繳營業稅及查處首先係透過實體店面進行清查，其次係透過網路搜尋相關業者有無稅籍登記。有關課稅的問題，業者不合法歸不合法取締問題，並不因課稅使其行為合法化。108年銷售新興菸品已辦理稅籍登記業者共計139家，銷售額達新臺幣1億2千8百多萬元，稅額168萬元，目前無通報，原因是產品定位不明。」、「本部無法分辨課稅商品為何，只要在中華民國境內銷售貨物或勞務即構成營業稅課稅要件，不問其具體販售貨物或勞務為何。每個月營業額超過新臺幣20萬，核定使用發票，其營業稅申報資料僅顯示銷售額、發票數等，無商品明細。」等語，雖核其認事用法，尚無違誤；惟基於政府各政策面向應融入健康促進理念下，國民健康之促進實有賴各機關協助與倡議，尤其在「加熱式菸品」部分，該部阮清華次長亦稱：「有關加熱式菸品本

部將配合衛福部辦理。」是以，新興菸品之諸多問題實非單一機關可獨立解決。

(七)揆諸本案衛福部對於「加熱式菸品」允應儘快確定管理策略及產品定位，決定採取完全禁止或視其為菸品允許進口銷售之行政作為，亦應有其明確性，使民眾有所依循而不生爭議；並釐清相關機關權責，對於未來任何形式之新興菸品，宜研議建立一體適用並具彈性之認定標準或因應對策，否則難以防制推陳出新各種形式的新興菸品。此外，在現階段電子煙（菸）及加熱菸品管理相關法制化尚未完成之過渡期間，已有部分縣市提出因應措施，如臺北市及新北市採取行政命令發布高級中等以下學校禁用電子煙實施要點；臺中市及新竹市則訂定電子煙防制自治條例，規範一定年齡以下禁用電子煙或將禁菸場所也納入禁止使用電子煙；另高雄市、嘉義市、宜蘭縣、桃園市及新北市等亦已研擬相關自治條例中。衛福部宜參酌前揭縣市政府所制定公布或發布之電子煙管理自治條例或實施要點，督促及輔導各縣市政府在未完成修法之過渡期間，先以制定自治條例或實施要點據以加強管理，避免菸害擴大，以維護民眾健康。

(八)綜上，據財政部各地區國稅局統計營業人銷售電子煙（菸）辦理稅籍登記報繳營業稅情形，我國非法銷售電子煙（菸）之銷售額已逾1億2千8百萬餘元，此金額尚不包含未辦理稅籍登記者之銷售額，可見新興菸品黑市儼然成形，且目前海關暫扣的加熱式菸品菸草柱計4萬餘條，均有保存期限問題，於我國尚無加熱式菸品相關規範情形下，未來恐衍生爭議。衛福部對於加熱式菸品允應儘快確定管理策略及產品定位，使民眾有所依循而不生爭議，並宜研

議建立一體適用並具彈性之認定標準或因應對策。在現階段電子煙（菸）及加熱菸品管理相關法制化尚未完成之過渡期間，衛福部宜督促及輔導各縣市政府，先以公布或發布自治條例或實施要點等方式加強管理是類電子煙（菸）及新興菸品，以避免菸害擴大，維護民眾健康。

三、經濟部補助國內業者參加海外國際展覽之計畫未詳查相關規範，率爾補助經費，衍生為非法電子煙業者正面宣傳之輿論非議；迨事後該部始與衛福部聯繫並檢討修正補助規範，顯見該部相關補助計畫之管控機制實有未洽，經濟部應以此案為戒，定期檢視相關產業規範及政策，以維護政府威信

(一)聯合國於2011年「全球預防及控制非傳染病高峰會」，起草非傳染病防制政治宣言，並經聯合國會員大會通過（Political declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Prevention and Control of Non-communicable Diseases），該宣言指出，非傳染病所造成的生產力損失與「經濟衝擊」非常嚴重，且可能進一步惡化各國之間與各群體之間的健康不平等，迫切需要各國政府之正視與有效行動；而非傳染病有4大共同危險因子，分別為「菸」、不當飲酒、不健康飲食、運動不足，其成因與控制，並非衛生醫療部門所能單獨負責，而是與各部門政策息息相關，必須運用整個政府以及整體社會的共同力量（a whole-of-government and a whole-of-society effort），方能解決²⁰。職是之故，健康應融入所有政策之理念（Health-in-All-Policies，

²⁰ United Nations, General Assembly, *Political declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Prevention and Control of Non-communicable Diseases*, September 16, 2011, <https://undocs.org/en/A/66/L.1>

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，訂定相關政策或法令加以落實。我衛福部與外交部亦於102年11月共同發表「全球健康工程臺北宣言」(Taipei Declaration on Global Development of Health in All Policies)²¹，基於政府各政策面向應融入健康促進理念下，國民健康之促進實有賴各機關協助與倡議，合先敘明。

(二)經濟部國貿局依「補助公司或商號參加國際展覽業務計畫」，於107年上半年補助「荷○○科技有限公司」(下簡稱荷○○)及「南○國際有限公司」(下簡稱南○)等2家公司參加「深圳國際電子煙產業博覽會」，補助金額各為35,000元，經濟部國貿局補助案相關經過如下表：

表6 經濟部國貿局補助案經過及衛福部相關意見

時間	過程
106.10.11	107年第1次公告，開始受理107年上半年國際展覽補助申請
106.10.18	荷○○及南○分別申請參加「深圳國際電子煙產業博覽會」之補助款
106.12.22	107年第1次補助審查會，審查會以補助第1順位通過補助荷麗芙及南邦參加「深圳國際電子煙產業博覽會」各3萬5,000元
107.04.16	107年第2次補助公告，開始受理107年下半年國際展覽補助申請(荷○○及南○參展結束)
107.04.27	荷○○及南○分別申請核銷「深圳國際電子煙產業博覽會」各35,000元
107.05.03	荷○○申請補助「韓國電子煙展」25,000元，衛福部函復經濟部國貿局有關補助電子煙業者參展意見，

²¹ 衛福部，全民健康幸福宣言—國際大師齊聲發表「全球協力，發展『所有政策面向的健康工程』」臺北宣言，104年6月23日，[mhttps://www.mohw.gov.tw/cp-2645-22798-1.html](https://www.mohw.gov.tw/cp-2645-22798-1.html)

時間	過程
	表示本補助案恐涉菸害防制法相關規定
107.05.09	媒體（蘋果日報）以「扯後腿！衛福部反菸 經部竟補助電子煙業者」報導本補助案
107.05.15	<p>經濟部國貿局函復衛福部之內容摘要：</p> <p>一、配合衛福部保護國民健康及防範電子煙之政策，審慎受理電子煙業者或產品之補助申請案。</p> <p>二、加強廠商申請海外參展補助之管理，就我國「衛生」法令政策等因素納入並注意審核。</p> <p>三、將補助公司或商號參加國際展覽管理系統之電子煙展覽名稱及代碼予以刪除。</p>
107.06.01	<p>經濟部國貿局檢討補助電子煙展覽簽：</p> <p>一、受理參展補助，必要時將邀集相關主管機關會商以掌握需配合之政策。</p> <p>二、為管理需要，於申請補助系統將增列「產業別」及「參展產品別」。</p> <p>三、公告將敘明廠商應誠實填報參展產品之責任。</p>
107.06.14	經濟部國貿局107年6月20日開會通知單致衛福部（貿展字第1070250402號開會通知單）。
107.06.19	<p>衛福部函復經濟部國貿局表達：</p> <p>「……基於政府各政策面向應融入健康促進(Health-in-All-Policies)理念下，國民健康之促進實有賴各機關協助與倡議，基於保護國民健康及行政院加強管制電子煙立場之一致性，惠請貴局審慎考量，不再對此類電子煙業者或產品進行補助。……」</p>
107.06.20	<p>經濟部國貿局「107年第2次補助公司或商號參加海外國際展覽計畫」評審委員會議紀錄：「……有關荷○○公司申請『韓國電子煙展』案，因屬第3順位不予補助。另參據衛福部提供書面審查意見表示基於保護國民健康及行政院加強管制電子煙立場，建議不再對電子煙進行補助，爰同意未來電子煙展將配</p>

時間	過程
	合衛福部政策不予補助。……」

資料來源：本院彙整自衛福部、經濟部函復及相關新聞報導。

- (三)承上，本院於108年11月20日詢問經濟部相關主管人員稱：「本局在不知需配合政策之情形下，確實有補助事實。但經過該次補助案後，衛福部表示本局補助案恐涉菸害防制法相關規定，基於政府保護國民健康及防範電子煙政策之一致性，本局經審慎考量，不再對此類電子煙業者或產品進行補助，且目前本局已取消所有電子煙（菸）相關代碼，不再提供線上申請，亦無法核予電子煙（菸）相關展覽任何補助。」云云置辯，惟該補助案之展覽名稱為「深圳國際電子煙產業博覽會」，而電子煙是全球新興健康危害議題，各國管制上均面臨挑戰，WHO亦建議各會員國針對電子煙應「從嚴管制」，且「菸草控制框架公約第7次締約方會議」（WHO Framework Convention on Tobacco Control, the Seventh Session of the Conference of the Parties, 7-12 Nov 2016）仍通過對電子煙維持「禁止」（prohibition）與「管制」（regulation）並列之文字；且管制範圍擴張到「製造」、「輸入」、「配送」、「陳列」及「販售」。又該公約已於94年經立法院審議通過並由行政院咨請總統簽署，完成內國法程序，以宣示我國推動菸害防制工作，維護民眾健康之決心，縱經濟部對於該公約未能掌握，但於我國販售電子煙乃屬違法行為，政府機關公務人員實難諉為不知，顯見該部相關補助計畫之管控機制實有未洽。
- (四)綜上，經濟部補助國內業者參加海外國際展覽之計畫未詳查相關規範，率爾補助經費，衍生為非法電子煙業者正面宣傳之輿論非議；迨事後該部始與衛

福部聯繫並檢討修正補助規範，顯見該部相關補助計畫之管控機制實有未洽，經濟部應以此案為戒，定期檢視相關產業規範及政策，以維護政府威信。

參、處理辦法：

- 一、調查意見函請行政院轉飭所屬檢討改進見復。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會、財政及經濟委員會及教育及文化委員會聯席會議處理。

調查委員：蔡崇義、張武修

中 華 民 國 1 0 9 年 5 月 日