

立法院第 10 屆第 5 會期  
社會福利及衛生環境委員會公聽會

「菸害防制法修正草案」  
公聽會  
(書面報告)

報告機關：衛 生 福 利 部

報告日期：111 年 4 月 14 日



**主席、各位委員、專家學者及女士、先生：**

今天大院第 10 屆第 5 會期社會福利及衛生環境委員會舉行「菸害防制法修正草案」公聽會，本部承邀出席參與，深感榮幸。敬請各位委員、專家學者不吝指教。

## **壹、背景**

菸害防制法自 98 年 1 月 23 日修正施行以來，成人吸菸率已逐年下降，但下降幅度已趨緩，加以電子煙與加熱式菸草產品的興起，已成為新興健康危害議題。為給兒童及青少年一個無菸害成長的健康環境，經參納世界衛生組織菸草控制框架公約(WHO FCTC)、國際經驗與實證、專家學者、民間團體等意見，研提菸害防制法修正草案，希望能強化菸品和電子煙的管理。

## **貳、將禁菸年齡提高到 20 歲與降低青少年菸品危害之關聯性？**

- 一、依 109 年國人吸菸行為調查顯示，超過 78.3% 之吸菸者在 20 歲前即開始吸菸，有 58.2% 的吸菸者會在 18 歲後開始有吸菸習慣，有 33.1% 的吸菸者則是在 20 歲後就開始有吸菸習慣，意即有 25.1% 的吸菸者是在 18 歲至 20 歲期間開始養成吸菸習慣。顯示 18 歲至 20 歲是成為規律吸菸者之關鍵時期，提高禁止吸菸年齡至 20 歲，可有效保護青少年及成人健康。
- 二、菸害防制法之立法目的，本與民法、刑法之規範目的不同，提高禁菸年齡是國際趨勢，依美國研究顯示，提高禁

菸年齡，可以降低成癮的機率，更可減少成人的吸菸率，其效果等同提高 40% 之菸稅或每包菸調漲新臺幣 30 元。此外，美國、新加坡、泰國均已立法通過將禁菸年齡調高到 21 歲或 20 歲；日本 2018 年 6 月 13 日通過「民法修正案」，成人年齡從 20 歲調整為 18 歲，於 2022 年 4 月 1 日施行，但同時將「未成年者喫煙禁止法」之「未成年不得吸菸」修正為「未滿 20 歲不得吸菸」，法律名稱修正為「未滿 20 歲者禁止吸菸法」，將成年年齡與吸菸年齡脫鉤，維持以 20 歲為禁菸年齡。

- 三、考量現行有 18 至 20 歲之吸菸者，為免地方稽查困擾，及向民眾宣導禁菸年齡之改變，於行政院版修正草案第 46 條授權訂定之施行細則草案，將明訂「菸害防制法公布修正施行前，已滿 18 歲之人，於未滿 20 歲前，自施行之日起 2 年內，主管機關對其吸菸行為，於處分前，得先予以勸導」。

### 參、擴大禁菸場所對菸害防制之助益？

- 一、菸品危害不分年齡，為全面減少二手菸對發育中各年齡層及各階段求學之健康危害，爰擴大禁菸場所至各級學校、幼兒園、托嬰中心及居家式托育為提供學齡前兒童教育或照護等服務之場所。
- 二、考量二手菸為被動或非自願吸入之環境菸煙，乃分布最廣且有害之室內空氣污染物，已被世界衛生組織列為「頭號

致癌物質」。據國內實測，未禁止吸菸之酒吧、夜店內二手菸害瀰漫，其室內 PM2.5 濃度近 800 微克，是紫爆之 12 倍，等同含著機車排氣管吸氣，對 85% 不吸菸之消費者及工作人員造成極大危害，為有效管制二手菸害，並使吸菸者與非吸菸者有效區隔，相互尊重，爰增訂酒吧、夜店為禁菸場所，若未於該場所內設有獨立空調及獨立隔間之室內吸菸室者，應禁止吸菸。

#### 肆、對新類型菸草產品管理政策及風險管理機制？

- 一、菸害防制法修正草案新增【類菸品】定義，以因應國外已上市之尼古丁及非尼古丁電子傳送組合 (electronic nicotine delivery systems and electronic non-nicotine delivery systems, ENDS/ENNDS，俗稱電子煙之正式用詞)，與未來可能開發之尼古丁及非尼古丁非電子傳送組合之管制需要。而此種類菸品，因國際上已有明確之嚴重健康危害案例，且其明顯具有導引青少年使用菸品之入門效應，極具公共衛生健康危害，將一律禁止其製造、輸入、販賣、供應、展示、廣告及使用。
- 二、菸害防制法修正草案係以產品之原料作為歸類之基礎(分為菸品與類菸品)，再將菸品依其是否有健康風險未明之虞加以區分。有者，公告指定其應於上市前，申請健康風險評估審查。各式菸品若非其健康危害尚難預估，或較諸上市已久之既有菸品更為顯著，應在審查其製造、輸入、

販賣許可時，平等看待。

- 三、世界衛生組織菸草控制框架公約（WHO FCTC）2018 年第 8 次締約方會議（COP8），認定加熱菸為應受 FCTC 所有相關條款及各國法令管制之菸品。世界衛生組織 2020 年發布聲明指出，加熱菸是菸品。為與國際接軌，加熱菸定位為菸品定義中之「其他菸品」，菸害防制法修正草案對符合菸品定義之新類型菸草產品（如加熱菸）之管理，參採美國食品藥物管理署之上市前審查模式，授權中央主管機關得就特定新類型菸草產品公告指定，業者應先向中央主管機關申請健康風險評估審查，經審查業者所送資料，確認其危害沒有比傳統菸品高，核定通過後始得製造、輸入、販賣。
- 四、至於已依法完成申報之上市菸品，如因業者改變其成分（含添加物）或製程等，致有未知健康風險之虞者，中央主管機關亦得公告其應於指定期限內申請健康風險評估審查，並為避免該菸品繼續於市面流通，草案對其經核定通過健康風險評估審查前，亦有相關處理機制之規定。
- 五、菸害防制法修正草案對加熱菸之新類型菸草產品，係以禁止為原則，採取嚴格管制措施，必須經健康風險評估審查核定通過後始得製造、輸入、販賣，此一作法相對絕大部分直接開放加熱菸之國家嚴謹。
- 六、考量健康風險評估審查涉及指定菸品審查之細節性、技術

性事項（如申請程序、業者應備文件、資料、上市後監管機制等事宜），修正草案第 7 條第 3 項以授權訂定辦法方式處理，審查辦法含制定上市後監視及管控機制，業者如未遵行，必要時中央主管機關可廢止原有核定。

- 七、修正草案第 15 條明定「未經健康風險評估審查通過之加熱菸及其必要之組合元件，禁止製造、輸入、販賣、供應、展示或廣告」，已規劃在健康風險評估審查辦法草案及菸品資料申報辦法修正草案中，要求加熱菸之菸草柱及組合元件（如加熱器等）一併送審，若經健康風險評估審查通過，僅限審查時所附之組合元件或使用所需配件（含製造商與廠牌）可合法上市，並函送相關資料含照片予海關及衛生局知悉。
- 八、本部已規劃待菸害防制法修法通過後，將進行預告健康風險評估審查辦法草案，蒐集各界對該草案意見，完成法制程序，後續依公告之辦法受理業者送審健康風險評估。
- 九、美國上市前審查制度規定業者應繳交健康安全風險研究之報告、菸品之組成物、成分、添加物與性質等，以及菸品製作過程所涉之方法、設施與配備，相關包裝與裝填方法。由美國食品藥物管理署轉請菸草產品科學顧問委員會（Tobacco Products Scientific Advisory Committee, TPSAC）進行審查，我國有相類似審查制度者，為藥品審查程序，規劃參考該程序處理收件、審查及核定通知等作為。

## 伍、修法後行政體系如何跨部會合作，以落實全面禁止電子煙？

目前已有跨部會合作防制電子煙之分工，包括邊境攔檢、溯源追查、流通稽查、監控管理等面向，修法通過後，在法源做為堅強後盾下將強化電子煙查緝並重罰，全面防制電子煙之危害：

- 一、由經濟部配合禁止輸入電子煙，於中華民國貨品分類號列（CCC Code）增訂相關貨品分類號列，並建議適用輸入規定代號 111（管制輸入），於海關查驗發現時，予以罰鍰並沒入銷毀。
- 二、由財政部、海洋委員會、交通部將查扣之電子煙態樣定期提供本部，建立電子煙監控態樣，增進地方執法人員識別電子煙之能力，以利有效監控及查緝。
- 三、教育部加強校園有關電子煙危害宣導，落實校園禁止攜帶、使用電子煙，強化校園周遭販售之檢舉，通報地方政府衛生局進行後續產品溯源追查。
- 四、在本部國民健康署原有之衛生局人員菸害防制執法相關教育訓練，強化地方衛生局查緝人員電子煙識別能力及執法實務經驗交流，並透過宣導呼籲民眾勿透過非法管道取得法律所禁止製造、輸入之產品，避免健康危害。
- 五、本部國民健康署將持續委託對網路中電子煙露出訊息進行監測，並請網路購物平台業者發揮企業責任，持續於權管網站或 APP 建置商品篩選管控機制，禁售電子煙，針對網路監測及民眾檢舉之販售案件，除請網購平台業者下架外，平台業者必須配合提供販售或廣告者之個人資料，

以轉各地方政府衛生局依法重罰。

六、對電子煙實體店面，將由各地方政府於修法通過後，依法請業者下架，屆期未改善，並得按次連續處罰。

陸、針對網路平台販售菸品（包括紙菸與新類型菸草產品），行政體系如何跨部會合作，有效稽查執法？

一、修正草案第 8 條（現行條文第 5 條）第 1 款規範，販賣菸品，不得以自動販賣、郵購、電子購物或其他無法辨識消費者年齡之方式為之。於網路平台販售菸品之行為，係上述無法辨識消費者年齡之販售方式，同為現行菸害防制法所禁止。

二、本部國民健康署已委託監測網路販售平台（包括蝦皮購物、露天拍賣、PChome 線上購物）是否有民眾販售菸品（含加熱菸）之機制，並函請網路販售平台業者持續於權管網站或 APP 建置商品篩選管控機制，禁止會員販售菸品，如蝦皮購物有將菸草或與菸草相關產品列入禁止販賣商品清單。對網路監測或民眾檢舉案件，均請平台業者提供會員資料，再移所在地衛生局查處。

三、為保護青少年免因網路散播之菸品販賣訊息而受菸品的危害，由教育部加強校園各式菸品都對人體有害之宣導；落實校園禁止攜帶、使用菸品，如有查獲，通報地方政府衛生局進行後續新類型菸草產品溯源追查。

四、經濟部商業司亦配合查緝需求，通知網路平台業者協助下

架違法賣家。

## 柒、結語

本部基於防制菸害與維護國民健康的立場，擬具「菸害防制法修正草案」，將持續收集國際組織及先進國家對於菸品（含加熱菸）及類菸品（含電子煙）之相關管制建議與經驗，作為未來菸害防制政策研修之參考，以防止青少年使用菸（煙）品，抑制菸品消費、降低吸菸率，確保國人健康。

本部承 大院各委員之支持與協助，對業務之推動，有極大之助益，在此敬致謝忱。並祈各位委員繼續予以支持。