

臺灣菸害防制 相關法令修訂之必要

The Necessity for Amending the Laws
and Regulations on Tobacco Control in Taiwan

董氏基金會菸害防制中心



摘要

世界衛生組織於2004年推行菸害防制基礎規範的「菸草控制框架公約」，臺灣立法院並在2005年批准通過，公約的各項規範主要分布於「菸害防制法」及「菸酒稅法」。其中，「菸害防制法修正案」於2007年通過、2009年實施，成人吸菸率及菸品消費量都下降，但之後開始停滯，直至2017年菸酒稅法修正，每包菸加菸稅新臺幣20元，才再度有些影響。因為停滯，所以接連發生：一、日本菸商在臺灣成功設廠；二、執政黨敗選，提出降菸稅；三、特勤人員走私萬條免稅菸。本文認為臺灣應盡快依菸草控制框架公約修訂菸害防制法及菸酒稅法。

In 2004, the World Health Organization introduced the “Framework Convention on Tobacco Control” (FCTC), which established the basic guidelines for tobacco control. In 2005, Taiwan Legislative Yuan ratified FCTC,

關鍵詞：菸害防制法（Tobacco Hazards Prevention Act）、菸草控制框架公約（Framework Convention on Tobacco Control, FCTC）、菸酒稅法（Tobacco and Alcohol Tax Act）

DOI：10.3966/241553062020010039001

Angle

which was implemented mainly in the Tobacco Hazards Prevention Act and the Tobacco and Alcohol Tax Act. In 2007, the amendment of the Tobacco Hazards Prevention Act was passed, and took effect in 2009. Adult smoking rates and cigarettes consumption have all declined since then. However, they soon idled for many years until the Government raised the cigarette tax for NT\$20 per pack in June 2017. While the tobacco control result shows sluggish, several serious incidences occurred: (1) Japanese tobacco industry in 2015 set up factories in Taiwan; (2) the DPP lost the election in 2017 and proposed the tax reduction on tobacco; (3) the secret service personnel smuggled thousands of tax-free cigarettes in 2019. The Tobacco Hazards Prevention Act and the Tobacco and Alcohol Tax Act need to be amended in accordance with the FCTC as soon as possible.

壹、前言

世界衛生組織（World Health Organization, WHO）於2019年最新資料指出，全球每年菸害致死人數超過800萬人，其中，高達120萬人因二手菸而死亡！而每2位吸菸者中，至少就有1位是因其吸菸而死亡¹！為此WHO於2004年即已推行菸害防制基礎規範的「菸草控制框架公約」（Framework Convention on Tobacco Control, FCTC）²，該公約強調無菸環

1 世界衛生組織，菸草，<https://www.who.int/zh/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>（瀏覽日期：2019年12月27日）。

2 世界衛生組織，世界衛生組織菸草控制框架公約，https://www.hpa.gov.tw/Cms/File/Attach/10233/File_11649.pdf（瀏覽日期：2019年12月27日）。

境、持續增加菸稅、印製大面積警示圖文，同時禁止菸草產業廣告贊助、禁止加味菸品、打擊走私菸品、控管免稅菸等政策，近年更進一步倡議嚴控新興菸品。而上述手段都是為了對抗菸草公司的行銷，全面性預防青少年吸菸、幫助老菸槍戒菸及減少菸品消費量。

在臺灣，FCTC的各項規範主要分布於「菸害防制法」及「菸酒稅法」。臺灣早在1997年就訂有「菸害防制法」，屬亞洲最早，當時堪稱為國際菸害防制模範，爾後立法院在2005年批准通過FCTC，接著在2007年6月15日「菸害防制法」修正案立院三讀通過、2009年開始施行。換言之，截至目前，臺灣現行的「菸害防制法」已超過12年未修法。

2009年「大部分室內公共及工作場所禁菸」規定上路，臺灣成人吸菸率從22%降為20%，直接幫助31萬人成功戒菸，當時菸品消費量更年減62億支；惟此後菸害防制政策無法再向前邁進，直至2017年政府終於修正菸酒稅法，於6月22日起每包菸加菸稅新臺幣20元，但因菸商大量囤貨，直至2018年菸品價格效益全面啟動，才讓停滯10年的菸害防制向前一小步³。2018年國民健康署調查吸菸率雖為13%，每年可歸因於吸菸的死亡人數為2.7萬人，但財政部的資料顯示臺灣紙菸消耗量（含外銷）仍有18.6億包，儘管以政府實際收到菸捐金額推估完稅紙菸約為14.1億包，若加上免稅菸及走私菸，2018年紙菸消費量仍約有17億包。

因菸害防制政策停滯，臺灣接連發生貽笑國際的菸害防制倒退事件，例如：2015年發生日本菸商關閉日本境內菸廠，轉而在臺灣避免關稅、享有租稅優惠並成功設廠，之後日本菸商

3 衛生福利部國民健康署，國人吸菸行為調查結果，<https://www.hpa.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=1718&pid=9913>（瀏覽日期：2019年12月27日）。

還違法重製菸品及竄改菸盒上的有效日期，欺騙臺灣民眾⁴；2018年底發生執政黨敗選竟歸咎菸稅上漲，提出降菸稅提案的荒謬事件⁵；2019年爆發特勤人員趁執行總統專機任務，夾帶走私免稅菸品達上萬條。

臺灣實應盡快以FCTC規範進行修法，為此，臺灣拒菸聯盟提出「菸酒稅法」兩大修訂目標及「菸害防制法」七大修訂目標，分述如下。

貳、菸酒稅法修訂目標及說明

一、以價制量，持續增加菸稅

（一）目前的問題

臺灣目前一包菸平均為新臺幣100元，整體菸品稅率約56%，離WHO建議的「最有效的菸害防制菸品稅率為75%」⁶還有一大段距離，鄰近的香港一包菸為新臺幣236元、澳門為新臺幣212元，同為亞太地區的紐西蘭為新臺幣616元、澳洲為新臺幣759元。國際貨幣基金組織在2018年發布全球各國人均國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP），臺灣以人均GDP達52,304美元排名19，較英法日韓等國高⁷，但同年菸價排行卻為全球第123名，屬已開發國家中最低⁸。

4 董氏基金會華文戒菸網，日本菸商騙很大&毒很大，<https://www.e-quit.org/CustomPage/HtmlEditorPage.aspx?MId=1220&ML=2>（瀏覽日期：2019年12月27日）。

5 董氏基金會華文戒菸網，董氏快訊，<https://www.e-quit.org/News/NewsDetails.aspx?type=1&NewId=6589>（瀏覽日期：2019年12月27日）。

6 世界衛生組織，菸草稅管理技術手冊，2012年2月，21頁。

7 自由時報，IMF統計：台灣人均GDP 5.23萬美元、全球第19！，2018年5月27日報導，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/2438837>（瀏覽日期：2019年12月27日）。

8 趙于婷，澳洲1包759元！台灣菸價低到吊車尾 WHO：漲價才能降抽菸率，ETtoday新聞雲，2019年5月20日報導，<https://health.>



2018年底縣市長選舉後，基層民代反應建議降菸稅救選票，結果執政黨立法委員正式提案「降菸稅」，後再爆在野黨委員也展開連署提案，所幸台灣拒菸聯盟⁹緊急向行政院院長陳情，才讓降菸稅事件打住。

（二）公約依據

FCTC第6條：「價格和稅收措施是減少各階層人群特別是青少年菸草消費的有效和重要手段¹⁰。」

（三）修正理由

WHO及世界銀行（World Bank）聯合證實：「提高菸稅，是以價制量、預防青少年吸菸最有效的菸害防制政策」¹¹，更建議會員國：「為預防青少年吸菸、減少菸品消費量、幫助吸菸者戒菸及有效控制菸害，菸品稅率應為零售價的75%」¹²。

根據WHO報告顯示：「菸稅提高10%，短期內可以降低2.5～5%吸菸率，長期則可降低10%，而對於青少年吸菸率的降低更為成人的2倍以上」¹³。WHO「吸菸與貧窮」報告則指

ettoday.net/news/1448592（瀏覽日期：2019年12月27日）。國際菸價查詢可參Cigarette Prices, International Cigarette Prices, <http://www.cigaretteprices.net/> (last visited Dec. 27, 2019)。

9 台灣拒菸聯盟於2015年成立，由140個民間團體及醫藥公衛護理學院共同組成，目標為推動符合FCTC的菸害防制全面修法。

10 同註2。

11 衛生福利部，世界衛生組織評估報告：菸價是降低吸菸率最有效策略，<https://www.mohw.gov.tw/fp-3199-22290-1.html>（瀏覽日期：2019年12月27日）。

12 陳志祥，不識字兼無衛生 民進黨敗選怪罪菸稅將淪為國際笑柄，中時電子報，2018年12月3日報導，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20181203002791-260405?chdtv>（瀏覽日期：2019年12月27日）。

13 WHO, *Taxation and the Economics of Tobacco Control*, in GENDER, WOMEN, AND THE TOBACCO EPIDEMIC (2010), https://www.who.int/tobacco/publications/gender/en_tfi_gender_women_taxation_

出：「因菸品致病，因病致窮。」研究顯示，有七成的吸菸者內心是想要戒菸的，政府應廣大幫助與鼓勵所有的弱勢族群都戒菸，而不是用低價菸繼續使他們成癮致病致貧¹⁴。因此，想要達到以價制量的菸害防制效果，臺灣政府仍應持續增加菸稅。

二、取消入境免稅菸

（一）現在的問題

有人究因2017年政府每包菸品加徵新臺幣20元菸稅（一包菸總課稅約新臺幣56元）導致2019年引起熱議的私菸案¹⁵。

一條免稅菸與市價相差約新臺幣550元，高達1.5億包的機場廉價免稅菸，成為某些人士的特權，更多流竄到青少年容易購得菸品的檳榔攤、夜市、傳統雜貨店、網咖或酒店等通路，使得民眾難以戒菸，更讓青少年容易購得廉價進口菸，成為菸害防制的最大漏洞之一。

（二）公約依據

FCTC第6條：「酌情禁止或限制向國際旅行者銷售或由其進口免除國內稅和關稅的菸品。」

（三）修正理由

不少民眾以為在臺灣流通的非法菸品是漁船摸黑從海上走私進口而來，但事實上，臺灣光是從桃園機場大方攜入或走私

[economic_tobacco_control.pdf?ua=1](#) (last visited Dec. 27, 2019).

¹⁴ WHO, TOBACCO AND POVERTY – A VICIOUS CIRCLE 3 (2004).

¹⁵ 呂冠緯，私菸案暴露高菸價問題的冰山一角，蘋果日報，2019年7月31日報導，<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20190731/38406241/>（瀏覽日期：2019年12月27日）。