

## 議題研析

### 一、題目

從電子煙(菸)<sup>1</sup>與加熱菸談菸害防制之法制問題

### 二、所涉法規

菸害防制法、藥事法、菸酒管理法。

### 三、探討研析

報載美國今(2019)年8月起爆發電子煙有關肺部損傷事件，電子煙對健康影響再掀討論。電子煙問世短短幾年，歐盟已檢出超過41種有害物質，且新興菸品可能成為更多違禁毒品的載具，民團與專家呼籲中央主管機關應採取嚴格管制措施。我國現行法規並未將電子煙視為菸品納管，電子煙可在市面流動，急待修法管理。

主要是因為電子煙本身讓青少年容易被吸引上鉤，日後吸菸機率與危害可能提升。一項專業調查顯示，青少年若曾在2年內吸過電子煙，其嘗試一般菸品機會是未吸電子煙青少年的6倍。

各國也陸續傳出電子煙含有害物質。截至目前，歐盟檢出電子煙含有害物質數量超過41種。美國疾病管制暨預防中心(CDC)去年發現，全美有三分之一曾使用過電子煙的青少年將大麻放在電子煙具裡頭吸食。電子煙對於使用者的健康可能具負面影響，流行病學研究顯示，電子煙使用者發生急性心肌梗塞的風險為一般人的2.2倍，肺部疾病風險為2.6倍，吸食大麻的機率更增加3.5倍<sup>2</sup>。

至目前，電子煙已在美國造成至少9死，以及逾千例確診及疑似電子煙導致的肺病病例，而且情況還在惡化中，麻州州長貝克9月24日宣布公共衛生緊急狀態，下令暫停銷售所有電子煙4個月，成為全美首個全面禁售電子煙的州，等待州政府和醫界、聯邦官員找出電子煙致病原因，研究該如何立法規範電子煙。

美國疾病防治中心(CDC)正在調查電子煙對健康的危害，但到

---

<sup>1</sup>依教育部國語小字典解釋：(1)東西燃燒時所產生的氣體。如：「濃煙」、「排煙」、「黑煙」。(2)山川雲霧、水氣等。如：「山煙」、「煙波」、「煙霧」、「過眼雲煙」。(3)菸草或菸製品。同「菸」。如：「香煙」、「煙捲」、「煙袋」。網站：<http://pedia.cloud.edu.tw/Entry/Detail/?title=%E7%85%99>。瀏覽日期：2019.10.1。在此，本文認為應採用第(3)種解釋較合適。市面上所俗稱的電子「煙」之所以強調「煙」字，據研判可能是希望將之與「菸」品做區隔，而躲避法令的管理。

<sup>2</sup>羅真，醫師示警，籲採嚴格管制，電子煙恐成毒品載具，聯合晚報，2019-09-23，第A7版。

現在還沒找到特定的致病電子煙品牌或成分。CDC副主任舒查特於 9 月 24 日在國會調查電子煙危害的聽證會上指出，相信CDC於 9 月 19 日公布全美有 530 例疑似電子煙致肺病病例後，這幾天又增加了「數以百計」的新病例<sup>3</sup>。

此外，我們同時存在著同樣是屬於科技產品—加熱菸—的問題，究竟應該如何看待與因應這些科技產品？各方各有論述，惟國內多數輿論要求政府要嚴加管理。電子煙管理的部分似乎頗為複雜，其合法性目前仍正在等待社會認同與廣泛討論，因為電子煙的發展，以及人類對全民健康與社會安全等公眾問題的重視，可能關係到菸草的法律和醫療藥品政策，電子煙相關產品對許多國家而言是相對新穎的產品，其使用與到公眾健康的關係甚為密切，電子煙的管理及一般輿論見解與社會觀感，在各國間存有差異性。例如，2014 年 2 月歐洲議會通過了要求標準化和質量控制液體和霧化器，標示液體成分，以及保護兒童打樣和防篡改液體包裝規定。

### (三)有關我國電子煙的管理情況

目前電子煙管理涉及 2 個部會的業務，茲分述如下：

#### 1. 財政部(國庫署)

依據菸酒管理法第 3 條與其施行細則第 2 條，我國菸品進口之中央主管機關應為財政部(國庫署)，目前政府是否禁止電子煙產品進口，財政部至今沒有具體修法措施，然自 2017 年以來，海關累計在邊境查獲並暫扣 4.4 萬條加熱菸，經查扣之加熱菸如何處理，相關機關宜妥為因應，否則超過菸品保存期限，未來恐衍生國賠問題<sup>4</sup>。

#### 2. 衛生福利部(下稱衛福部)

目前對於電子煙的管理，該部各依菸害防制法與藥事法處理，茲分述如下：

(1)認為電子煙使用的物質或液體(俗稱**煙液**)成分係以人工添加尼古丁或其他化學物品，非菸害防制法第 2 條第 1 款「全部或部分以菸草或其代用品為原料加工之製品」之規定，故非屬菸害防制法規範之產品。

(2)將含尼古丁成分裝填入之電子煙、電子霧化器產品列入藥品管

<sup>3</sup>陳怡妏，緊急禁令，美麻州禁售電子煙 4 個月，致 9 死未知原因，受害少女母：拿人當白老鼠，蘋果日報，2019-09-26，第 A17 版。

<sup>4</sup>巫其倫、吳亮儀，加熱菸規範不明，海關近 3 年扣 4.4 萬條菸草，2019-09-28 /自由時報 /第 A14 版。

理，目前尚未核准電子煙產品之藥品許可證。如果未依藥事法規定，向衛福部申請查驗登記取得藥品許可證而製造、輸入者，則就其來源認屬藥事法第 20 條之偽藥，或同法第 22 條第 1 項第 2 款之禁藥；另依同法第 82 條、第 83 條規定，製造或輸入偽藥或禁藥者，最高可處 10 年以下有期徒刑，販賣者最高可處 7 年以下有期徒刑。

(3) 該類產品若不含尼古丁或其他藥品成分，但宣稱可以「幫助戒菸」、「減少菸癮」或「減輕戒斷症狀效果」，即違反藥事法第 69 條「非藥物不得為醫療效能之標示或宣傳」之規定，違者依向法處新臺幣 60 萬元以上 2500 萬元以下罰款，其違法物品沒入銷燬。

(4) 若電子煙、電子霧化器等產品不含尼古丁或其他藥品成分也未宣稱具有戒菸療效，惟外型類似紙菸，則違反菸害防制法第 14 條「任何人不得製造、輸入或販賣菸品形狀之物品」之規定，依同法第 30 條規定，製造或輸入業者處新臺幣 1 萬元以上、5 萬元以下罰鍰，販賣業者處新臺幣 1 千元以上、3 千元以下罰鍰。

(5) 倘若電子煙產品外型不像菸，又不含尼古丁，我國目前則無法可管，但衛福部在 2017 年 12 月 21 日以院臺衛字第 1060200799 號函送菸害防制法修正草案請本院審議，已進入委員會議案中，惟查衛福部的立場如同修正草案中第 14 條的內容：「任何人不得製造、輸入、販賣、展示或廣告下列物品：一、菸品形狀之糖果、點心、玩具或其他類似物品。二、足以使人模仿菸品使用，經中央主管機關公告之物品。(第 1 項)除依法取得藥品許可證或醫療器材許可證者，適用各該法律之規定外，任何人不得製造、輸入、販賣、展示或廣告電子煙、專用於電子煙之零組件、可供電子煙使用之物質或液體。(第 2 項)」，第 2 項即有條件式的同意電子煙之製造、輸入、販賣、展示或廣告。同時，此次修正草案中雖未明文列出「加熱菸」，事實上，從草案第 2 條第 2 款的電子煙定義：「二、電子煙：指能釋放煙霧，供人以類似吸食菸品之方式使用之電子裝置。」中應該已含括加熱菸，換言之，加熱菸即是電子煙的一種。

此外，在法未修正通過前，已有法院相關判決與政府機關採取相關的作為，茲分述如下：

(一) 高雄高等行政法院 2019 年 5 月 7 日簡上字第 18 號行政判決：「菸害防制法第 14 條之管制目的，旨在防杜心智尚未完全成熟之未成年

人有接觸形同菸品之可食用性或玩賞使用性物品之機會，故該條文所稱『菸品形狀』之糖果、點心、玩具或其他任何物品，只要其外觀形狀與同法第 2 條第 1 款規定之『菸品之核心概念』相符，縱其長度、寬度、體積、重量、質感、氣味與菸品未盡相同，亦不影響系爭物品應屬菸品形狀所得涵蓋之文義範圍。」，故引用菸害防制法第 14 條禁止電子煙，並不受外型限制<sup>5</sup>。

(二)新竹市政府自 2017 年 11 月起實施新竹市電子煙管理自治條例，供應電子煙予未滿 18 歲者最高可處 5 萬元罰鍰。

(三)台北市政府召開教育局、衛生局跨局處會議，教育局將先以行政命令制定台北市高中以下學校電子煙禁用實施要點，各校依此要點修訂校規，自 2020 年 2 月開學時的學期實行。

(四)新北市則已於 2018 年 1 月 19 日訂頒新北市高級中等以下學校禁用電子煙實施要點。

從上述的探討中，可以瞭解到新興菸品—電子煙與加熱菸等一藉由提供吸菸者新穎另類之菸品消費方式，對民眾（尤其是青少年）形成致命之吸引力，嚴重影響既有菸害防制成效。就此類新興菸品之管制議題，衛福部長於日前主張應依據預防原則，在科學證據未有定論前禁止新興菸品之開放，實與世界衛生組織與菸草控制框架公約之管制方向一致，應受肯定。我菸害防制法修正草案對新興菸品之管制並非全面禁止。若新興菸品確如菸草公司所宣稱，具有協助戒菸與減害等醫療效能，則自可依藥事法查驗登記審查程序申請，經審查通過確認有效性、安全性無虞後，仍得合法上市。在新興菸品是否屬減害產品仍缺乏確實科學數據支持，或相關研究結果仍呈現矛盾之前提下，由獨立客觀機構（如藥事單位）驗證檢視相關產品，應不失為對國民健康保障之可行策略。我國菸稅或菸捐之功能在提高菸品價格，並減少菸草消費需求，以達到菸害防制目的；新興菸品管理與民眾健康、菸害防制間有密切關聯性<sup>6</sup>。

#### 四、建議事項

如果說「人命關天」是最高的管理準則，我國在電子煙相關產品的管理與修法方向尚屬正確，惟待精進之處，茲就上述探討提出以下

<sup>5</sup>高雄高等行政法院 108 年簡上字第 18 號行政判決。

<sup>6</sup>吳全峰，澄社評論：新興菸品管制，政府會輸嗎，蘋果日報，2018-11-02，第 A25 版。

建議供參：

一、以政府的減菸政策，引導電子煙相關產品的發展方向。

目前世界各國陸續發現電子煙的缺點時，衛福部因應之道要思考怎麼樣的科技產品是可以被接受的？它的規格與功能標準能否被明確化、數字化？還是等先進國家有訂出標準後我們再參考應用即可？我國的科技產業在世界上佔有一席之地，政府須儘速擬定明確的規定，始能引導廠商往此方向發展，對國家社會、廠商與消費者就是三贏的局面。

二、以高於紙菸的標準加以規範電子煙等相關產品

科技發展的目的是要給人類帶來希望、健康與安心。若電子煙相關產品可以為企業帶來高的利潤，那麼如果以高於紙菸的標準加以規範電子煙等相關產品，應屬合理之要求。

三、以科學方法進行動物實驗論證，淘汰劣等的產品。

目前美國對電子煙等相關產品，都無法確認是何原因造成肺部病變，我國是否能由中央主管機關委請相關機構，針對電子煙相關產品進行動物實驗論證，一方面藉以研究其病理機轉為何，探索人類未曾知悉的領域—真正的病因與問題所在。二方面或許亦可藉此研究引導有心發展電子煙相關產品的科技廠商發展方向。三方面藉此研究讓劣等的產品現形，並加以淘汰。

四、對「煙」字與「菸」同義的主張

菸害防制法修正草案中第2條第2款的電子「煙」的定義…係以「煙」表示，顯然是為區隔傳統菸草之管理，惟電子煙品衍生樣態正在發展中，建議在菸害防制法修正草案第2條的說明欄中表明本法所謂的電子煙中的「煙」字與「菸」同義。避免日後在認知的爭議。

五、召開公聽會以廣泛蒐集意見

基本上對於一些尚待釐清的爭議或疑問之法律案，如有需要，立法院主管修法審查之委員會似可啟動公聽會的機制，邀請對爭議性問題的正、反方專業、企業或社會公正人士進行實質討論或辯論，讓立法委員們對整個法律案的癥結點能夠更為明瞭，以利其將來在議事殿堂上做出明智的決定。

撰稿人：孫晉英

108.10.5