

議題研析

一、題目：新加坡與香港關於電子煙及加熱菸持有管制之法制 研析

二、議題所涉法規

菸害防制法

三、背景說明（緣起）

近年來，電子煙（Electronic Cigarettes）及加熱式菸草產品（以下簡稱加熱菸）等「另類吸煙產品」（Alternative Smoking Products，以下簡稱「新興菸品」，包括類菸品及加熱菸）快速普及，各國基於公共衛生、青少年保護及菸害防制等考量，逐步建立相應管理制度。其中，新加坡與香港均採取較高密度之管理措施。新加坡採取最嚴格之「全面禁止」模式，將電子煙及其他新興菸品納入全面禁止管理，不僅禁止其製造、進口及販售，亦將購買、持有及使用納入處罰範圍。香港自2022年¹4月30日起禁止包括電子煙及加熱菸在內之另類吸煙產品進口、製造、販賣、供應、宣傳及為商業目的而「持有」（管有）²，並未禁止一般民眾自用持有，亦未禁止公共場所（公眾地方）³之單純持有，然而，任何人在法定禁止吸煙區吸食或攜帶已啟動（activated）的另類吸煙產品即屬違法；2025年修法，新增禁止持有制度，2026年4月30日起，除法定例外情形外，任何人於任何地方持有指定另類吸煙產品，均屬違法（詳見香港法制簡介段）。

¹ 本報告有關年分之使用，原則以西元紀元表述，惟涉及我國部分，改採民國紀年表述。

² 香港法律之「管有」（Possession），類似我國「持有」。惟香港「管有」除物理持有，還包含推定管有（物品不在身上，但藏於你可控制的地方）、共同管有（兩人或以上共同知情並控制同一件物品）。核心要素須具備「知情（Knowledge）」與「控制（Control）」。
簡言之，只要能控制該物品且知其存在，法律上就屬「管有」。

³ 香港法律之「公眾地方」（Public Place），類似我國「公共場所」。惟香港「公眾地方」泛指公眾可以進入的所有地方，包括街道、公園、商場、交通工具等，較我國公共場所為廣。

新加坡與香港立法例，對我國刻正研議修正《菸害防制法》有關類菸品（電子煙）與未經審查之指定菸品（加熱菸）持有規範具有參考價值。

四、問題爭點

現行《菸害防制法》已全面禁止類菸品（電子煙）之製造、輸入、販賣、供應、展示、廣告及使用，對加熱菸則納入「指定菸品」實施健康風險評估審查管理，未經核定通過前同樣禁止流通與使用。行政院於115年6月25日通過「菸害防制法部分條文修正草案」⁴，「持有」類菸品（電子煙）及未經健康風險評估審查核定通過之指定菸品（如加熱菸）行為納入規範⁵。究應採取新加坡模式，抑或香港模式，涉及公共衛生、比例原則、執法可行性及人民權利保障等面向，實值得探究以作為我國修法時政策選擇之參考。

五、探討研析

（一）新加坡法制簡介

新加坡電子煙管理主要依據《菸草及霧化器管制法》（Tobacco and Vaporisers Control Act 1993，以下簡稱 TVCA）⁶，採「全面禁止新興菸品」（Total Prohibition）模式，將電子煙及其他受該法規範之

⁴ 行政院，菸害防制法部分條文修正草案，網址：<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/6eb54501-6703-4b4e-9635-7b2c4e9610b3>，最後瀏覽日期：115年7月3日。

⁵ 菸害防制法修正草案第15條規定：「任何人不得製造、輸入、販賣、供應、展示或廣告下列物品：一、與菸品或菸品容器形狀近似之糖果、點心、玩具或其他物品。二、類菸品或其組合元件。三、未依第七條第一項或第二項規定，經核定通過健康風險評估審查之指定菸品或其必要之組合元件。（第1項）任何人不得使用或持有類菸品、其組合元件、未經核定通過健康風險評估審查之指定菸品或其必要之組合元件。（第2項）主管機關辦理前二項所定事項之調查時，得要求相關機關、機構、團體、法人或個人，提供各該有關物品之製造、輸入、販賣、供應、展示、廣告及其他有關事項之文件、資料；被要求者不得規避、妨礙或拒絕。（第3項）主管機關辦理第八條或第十二條所定事項之調查，得依前項規定辦理。（第4項）」違者依同法第37條之1規定，處新臺幣3萬元以上10萬元以下罰鍰。

⁶ 新加坡《菸草及霧化器管制法》（Tobacco and Vaporisers Control Act 1993），網址：<https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/9-2026/Published/20260330?DocDate=20260330>，最後瀏覽日期：115年7月3日。新加坡於1993年制定《Tobacco (Control of Advertisements and Sale) Act》（TCASA）。2022年以 Act No. 26 of 2022修正 TCASA，增訂第16B 條等規定。2026年 TCASA 更名為《Tobacco and Vaporisers Control Act 1993》（TVCA），保留第16B 條並強化處罰與執法。

新興菸品（包括依法列為禁止之加熱式菸草產品及其裝置）納入嚴格管制，禁止其製造、進口、販售、購買、持有及使用（第16條）；2022年增訂第16B 條，建立持有該違法物品之法定推定制度（Presumption），以降低執法機關之舉證負擔。其後，2026年5月1日 TVCA 修正施行，除提高相關違法行為之罰鍰外，並強化執法權限⁷，持續維持第16B 條推定制度之適用。

1、全面禁止新興菸品流通（第16條）

依第16條規定，下列行為均屬違法：製造（manufacture）、進口（import）、分銷（distribute）、販售（sell）、供應（offer）、購買（purchase）、持有（possess）、使用（use）。禁止範圍包括電子煙（vaporisers）、其零組件及煙油，及依法列為禁止之菸草產品（包括加熱式菸草產品及其相關裝置）。亦即，即使僅持有加熱菸或電子煙而未販售或使用，仍構成違法。

2026年 TVCA，新加坡政府大幅拉高處罰額度：違反第16條第3項（購買、持有、使用新興菸品自用）者，罰鍰上限大幅提高。而違反第16條第1項、第2項（進口、販售、贈送、運送、發送、交付、分發等供應端行為）者，除高額罰鍰外，已對部分重大供應犯罪提高刑責，並採強制監禁制度。

2、推定制度（第16條 B）

由於持有犯罪之成立，實務上常涉及占有及知悉之認定，為避免違法者以「非本人所有」或「不知情」等理由規避責任，新加坡於2022年增訂第16B 條建立推定制度，以降低舉證困難。即於個人物品或其管領、占有或控制之場所查獲電子煙、加熱菸等產品時，法律原則上推定其占有並知悉該違法物品，除非能提出相反證據推翻

⁷ 新加坡《菸草與電子菸管制法》（TVCA）修正案，全面加強處罰力道與執法力度。於2026年5月1日起，特定場所（如迪斯可舞廳、酒吧、酒館、夜總會、KTV）所有者或管理者負有制止店內持有及吸食電子煙、加熱菸之義務。未能履行此義務之場所所有者或管理者，初犯可處最高1,000美元罰鍰，再犯或多次犯則可處最高2,000美元罰鍰。Health Sciences Authority, Vaping enforcement, 2026年5月29日，網址：<https://www.hsa.gov.sg/tobacco-regulation/vaping-enforcement/>，最後瀏覽日期：115年7月3日。

該推定。此種法定推定有助於降低執法機關之舉證負擔，提高查緝效率。

（二）香港法制簡介

香港新興菸品管理主要依據：《吸煙（公眾衛生）條例》第371章（Smoking (Public Health) Ordinance Cap.371）⁸ 及《2025年吸煙（公眾衛生）（修訂）條例》（Tobacco Control Legislation (Amendment) Ordinance 2025）⁹。

1、2025年修法前，禁止另類吸煙產品供應及商業目的持有

香港自2022年4月30日起修正《吸煙（公眾衛生）條例》，禁止另類吸煙產品之進口、製造、售賣、供應、宣傳及為商業目的而持有；一般民眾單純自用持有電子煙或加熱菸，當時並未全面禁止。2025年修法新增第15DAB 條，建立禁止持有另類吸煙產品制度，並採分階段施行。

2、2025年修法前，依不同持有目的區分法律效果

（1）公共場所吸食或攜帶已啟動產品：2025年修法前，香港尚未禁止一般民眾持有另類吸煙產品；惟任何人在法定禁止吸煙區吸食或攜帶已啟動的另類吸煙產品，即屬違法。依《吸煙（公眾衛生）條例》第3條、第4條、第4A 條及第4B 條等有關法定禁止吸煙區之規定，處定額罰款港幣1,500元；如循刑事程序檢控，一經定罪，最高可處港幣5,000元罰款。因此，此階段係透過限制公共場所使用及攜帶已啟動產品進行管制，而非建立一般持有禁止制度。

（2）為製造、售賣或供應目的而持有：2022年《吸煙（公眾衛生）條例》修法，新增第15DA 條，任何人為製造、售賣、供應或其他商業目的持有另類吸煙產品，即屬犯罪，最高可處港幣50,000元罰

⁸ 香港《吸煙（公眾衛生）條例》第371章（Smoking (Public Health) Ordinance Cap.371），網址：<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap371>，最後瀏覽日期：115年7月3日。

⁹ 香港《2025年吸煙（公眾衛生）（修訂）條例》（Tobacco Control Legislation (Amendment) Ordinance 2025），網址：<https://www.legco.gov.hk/yr2025/chinese/ord/2025ord039-c.pdf>，最後瀏覽日期：115年7月3日。

款及監禁6個月。

3、2025年修法後，擴大禁止持有之產品及場所（第15DAB條）

2025年《2025年吸煙（公眾衛生）（修訂）條例》，將禁止「持有」場所擴及「所有地方」，禁止持有之吸煙產品擴及「所有指定另類吸煙產品」（包括電子煙、電子煙彈、煙油、加熱菸支及加熱菸裝置等指定另類吸煙產品）。自2026年1月1日起，禁止於輪候（排隊）期間吸食傳統菸品及指定另類吸煙產品等。自2026年4月30日起，任何人於任何地方持有另類吸煙產品，均屬違法。惟依法執行法定職務之人員、符合法定條件之過境旅客及其他法定例外情形，不受禁止持有規定限制。

（三）對我國相關法制之省思

新加坡採全面禁止制度，使新興菸品原則上無合法流通空間，透過推定制度強化執法效率，配合2026年修法提高罰鍰及強化執法權限，形成高度嚇阻效果。香港則考量執法比例原則與社會接受度，由禁止供應面管理，再逐步擴大至公共場所持有禁令，採循序漸進之立法策略。

值此我國修正菸害防制法之際，建議可參酌上述法制經驗，綜合考量公共衛生需求、執法可行性及比例原則，建立兼顧防制效果與人民權益保障之新興菸品管理制度：1、審慎評估全面禁止持有之執法可行性：草案擬將持有行為納入規範，其管理方向與新加坡全面禁止持有模式具有相似性，惟考量實務執法人力與「非公共場所」之取證難度，宜參酌香港經驗，先禁止供應面，再擴及公共場所或特定高風險場所（如校園、醫療院所等）持有，逐步視執法成效，再評估是否擴及私人場所。2、建立分級管理與比例原則：參考香港模式，依持有場所（公共場所或私人處所）、持有目的（自用或供販售、供應等商業用途）或違規情節設計差異化處罰，避免對單純自用攜帶者科處與供應端違法行為相近之高額行政處罰，或造成基層執法負擔，以兼顧公共衛生、執法比例原則與人民權益。3、建

立合理例外及配套機制：若將持有行為全面納入行政處罰，宜同步建立合理例外規定，例如供司法調查、學術研究、檢驗用途或可評估建立外國旅客或一般民眾於入境時主動向海關申報，由主管機關依法沒入或銷毀之行政處理機制，以避免執法過度干預人民權益，並減少邊境執法爭議。

撰稿人：李郁強