

立法院法制局法案評估報告

編號：1984

本報告僅供委員參考

菸害防制法部分條文修正草案評估報告

法制局 李郁強 撰

中華民國 115 年 7 月

菸害防制法部分條文修正草案評估報告

目 次

摘要

壹、前言	1
貳、草案重點	2
參、外國立法例	3
一、新加坡	5
二、香港	7
肆、持有行為之法理分析、比較法評析及修法方向	8
一、持有行為之法理分析	8
二、比較法評析	9
三、修法方向	12
伍、問題研析與建議	13
一、建立新興菸品公共場所持有管理制度，兼顧隱私權、比例原則與邊境管理（草案第 15 條、第 25 條之 2、第 37 條之 1、第 45 條之 1 及第 45 條之 2）	13
二、建構類菸品供應鏈分級刑事責任制度，落實罪刑相當原則與網路源頭管制（草案第 25 條之 1）	20
三、後端體系配套修正（草案第 42 條之 1 及第 45 條之 1） ..	24
四、法案性別與人權影響評估	26
陸、結論	26
柒、條文對照表	28
參考文獻	80
附錄一：「菸害防制法部分條文修正草案」（初稿）書面審查意見及參採情形	84
附錄二：衛生福利部法案及性別影響評估檢視表	91

摘 要

考量類菸品及其組合元件常淪為施用毒品之載具，現行行政罰嚇阻力恐有不足，行政院業於民國115年6月25日函送「菸害防制法部分條文修正草案」請本院審議，擬將製造、輸入及供應端行為提升為刑事罰，並全面禁止持有該等物品。經本報告研析並參酌新加坡、香港立法例，同時檢視性別及人權影響評估，認全面禁持恐過度干預私人領域，亦不符行政罰故意過失責任原則。爰此，本報告提出下列修正建議，俾供本院委員問政及審查法案參考：

一、持有管理採漸進制度：採「公共場所優先管制、非禁菸場所之營利持有禁止」之分流制度，並增訂司法偵查與學術研究之合理例外規定。

二、供應鏈刑責分級化：依犯罪規模、營利目的及組織化程度重塑刑事責任，以落實罪刑相當原則。

三、邊境分流配套機制：建立入境旅客主動申報免罰但沒入銷毀之處理機制，兼顧邊境管制尊嚴與人道考量。

菸害防制法部分條文修正草案評估報告

壹、前言

菸害防制法（下稱本法）自民國¹（下同）86年3月19日制定公布，並自同年9月19日施行，其後歷經4次修正，最近一次修正公布日期為112年2月15日，並分別自同年3月22日、4月1日及113年3月22日施行。該次修正迄今，主管機關陸續查獲違規製造、輸入、販賣、供應、展示、廣告或使用類菸品、其組合元件、未依本法第7條第1項或第2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等情事，復考量類菸品或其組合元件於實務已非單純菸害防制問題，亦涉及藉以施用毒品之風險²。對於上開違規行為，現行行政罰之嚇阻效果實有不足，有必要就製造、輸入、販賣、展示及供應類菸品或其必要之組合元件，由現行行政罰修正處以刑事罰，增訂禁止持有上開物品，並提高使用該等物品之法定罰鍰額度。

另鑒於涉有類菸品、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之資訊於網際網路傳播迅速，爰有對相關業者規範其管理、依主管機關通知依限限制瀏覽、移除、限制接取或停止解析違法資訊等義務之必要。又為因應經核定通過健康風險評估審查之指定菸品及其必要之組合元件上市販售，就該等必要之

¹ 本報告有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

² 內政部警政署指出，自113年8月將依托咪酯等新興毒品列為重點查緝項目後，截至115年4月底止：查獲依托咪酯等相關毒品犯嫌逾2萬1,000人、查扣依托咪酯類毒品849.5公斤。115年5月24至29日，查扣依托咪酯煙彈880顆。內政部，強化毒品源頭斷絕及毒駕查緝 內政部三管齊下守護用路安全，115年6月1日，網址：https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=2&s=338732&sms=9009，最後瀏覽日期：115年7月1日。面對新興毒品透過電子煙載具快速擴散，衛生福利部國民健康署已辦理電子煙及加熱菸實體、網路稽查，截至115年4月底，逾104萬件次，裁罰金額約新臺幣9.2億元。廖靜清，「喪屍煙彈」毒駕頻傳 擬修法罰持有電子煙、稽查104萬件開罰9.2億，聯合新聞網，115年6月1日，網址：<https://udn.com/news/amp/story/7266/9538026>，最後瀏覽日期：115年7月1日。

組合元件完備其標示、販售及展示規範，行政院爰擬具「菸害防制法部分條文修正草案」³，並於115年6月25日以院臺衛字第1155013549號函請本院審議。茲就行政院提案之相關內容進行研析，並就其性別及人權影響評估報告結果加以檢視，提出相關建議，俾供本院委員問政及審查法案參考。

貳、草案重點

本草案計修正14條，新增9條，僅就本報告納入研析與建議修正條文摘錄修正要點如下⁴：

- 一、增訂任何人不得持有類菸品、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。(草案第15條)
- 二、增訂網際網路業者經營之網路服務有本法第12條或第15條第1項所定違法情事(以下稱違法資訊)時，應盡善良管理人注意義務為適當管理措施；網際網路業者應建立違法資訊風險管控機制，其為實施善良管理人注意義務所為管理措施及依風險管控機制限制瀏覽或移除違法資訊，致生損害於用戶或第三人者，免負賠償責任；其經主管機關通知有違法資訊時，應於期限內限制瀏覽或移除違法資訊；就其業務上或系統中留存之違法資訊、網頁資料、行為人之個人資料及網路使用紀錄資料負保存及提供主管機關調查之義務，並定明相應罰責。(草案第15條之1及第35條之1)
- 三、修正製造、輸入、販賣、展示或供應類菸品或其組合元件之處罰為刑事罰，並依查獲物件數及總淨重，分級處罰；增訂處罰未遂犯及法人或自然人雇主之併罰罰金規定，以強化對類菸品或其組合元件供應鏈之管制。(草案第25條之1、第26條、第32條及第37

³ 立法院第11屆第5會期第16次會議議案關係文書(院總第20號政府提案第11022287號)，115年7月1日印發。

⁴ 同前註。

條)

四、考量部分國家或地區並未禁止類菸品或其組合元件，入境旅客隨身攜帶少量上開物品之情形，惡性較低，故先處以行政罰。其經處罰，1年內再違反者，再處以刑事罰。(草案第25條之2)

五、配合草案第15條第2項，定明持有類菸品、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之罰責，並提高使用類菸品、其組合元件之法定罰鍰額度。(草案第37條之1)

六、查獲之類菸品、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，不問屬於何人所有，沒收或沒入之，以避免該等違法物品繼續流通，並定明沒入物品處理費用負擔及追償機制。(草案第42條之1及第42條之2)

七、增訂檢舉查獲製造、輸入類菸品、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之獎勵機制。(草案第45條之1)

八、配合草案第15條第2項增訂禁止持有類菸品、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，增訂本法本次修正施行前因非供他人使用而持有上開違法物品者，於修正施行之日起1個月內不裁處罰鍰，僅沒入之；因應本法本次修正將製造、輸入、販賣、展示或供應類菸品或其組合元件，由行政罰修正為刑罰，為明確過渡期間裁罰依據，爰定明草案第25條之1規定施行前之製造、輸入、販賣、展示或供應類菸品或其組合元件行為，於修正施行後裁罰者，適用修正施行前之規定。(草案第45條之2)

參、外國立法例

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。美國由食品藥物管理局（Food and Drug Administration, FDA）透過上市前審查（Premarket Tobacco Product Applications, PMTA）機制進行准駁，近年逐步加強對調味電子煙的限制⁵；英國採取相對開放的減害（Harm Reduction）政策，甚至將電子煙視為戒菸工具進行推廣，由醫藥保健監管局（Medicines and Healthcare products Regulatory Agency, MHRA）及公衛部門管理⁶；日本、韓國原則上允許加熱菸合法販售（將其視為菸草產品課稅與管理），但對電子煙（尤其含尼古丁之煙油）管制極嚴（如日本將含尼古丁電子煙列為《藥事法》管制）⁷。惟上述4國均未針對「持有」新興菸品有相應之規範。

⁵ FDA依《家庭吸菸預防與菸草控制法》（Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act），主要規範製造、上市、販售、行銷及進口，並未設一般消費者持有電子煙或加熱菸之處罰規定。FDA，Rules and Regulations Related to Tobacco Products，網址：<https://www.fda.gov/tobacco-products/rules-regulations-and-guidance-related-tobacco-products/rules-and-regulations-related-tobacco-products>；FDA，Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act - An Overview，網址：<https://www.fda.gov/tobacco-products/rules-regulations-and-guidance-related-tobacco-products/family-smoking-prevention-and-tobacco-control-act-overview>，最後瀏覽日期：115年7月5日。

⁶ 英國《Tobacco and Related Products Regulations 2016》及相關法規主要管理產品規格、販售、廣告及通知程序，未規定成年人單純持有電子煙為違法。GOV.UK，E-cigarettes: regulations for consumer products，網址：<https://www.gov.uk/guidance/e-cigarettes-regulations-for-consumer-products>；NHS，Using e-cigarettes to stop smoking，網址：<https://www.nhs.uk/live-well/quit-smoking/using-e-cigarettes-to-stop-smoking/>，最後瀏覽日期：115年7月5日。

⁷ 日本加熱菸依《たばこ事業法》作為菸草產品管理，合法販售；含尼古丁電子煙依《藥機法》（医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律）管理，《藥機法》禁止未經許可販售含尼古丁電子煙，但並未處罰一般消費者持有或使用。日本《藥機法》（医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律），網址：<https://laws.e-gov.go.jp/law/335AC0000000145>，最後瀏覽日期：115年7月5日。韓國加熱菸視為菸草產品，依《菸草商業法》管理並課稅；電子煙受《國家健康促進法》等相關法規管制。主要規範製造、流通、販售、課稅及使用場所限制，未另設一般成年人持有新興菸品之處罰。韓國《國家健康促進法》，網址：https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=45814&lang=ENG；韓國《菸草商業法》，網址：https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=43278&lang=ENG，最後瀏覽日期：115年7月5日。

新加坡與香港均採取較高密度之管理措施，惟管制範圍及立法策略仍有差異。新加坡採取最嚴格之「全面禁止」模式（Prohibition Model），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 4 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）⁸，並未禁止一般民眾自用持有，亦未禁止公共場所（公眾地方）⁹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。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；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）。

各國對新興菸品持有之管制模式反映各國對公共衛生、比例原則及自由權保障之不同權衡。我國是否採取禁止持有制度，仍應回歸我國憲法保障、行政執法資源及社會接受度綜合評估。比較法研究目的，在於提供制度設計參考，而非當然作為我國立法之依據，仍應回歸我國憲法秩序、行政執法能力及社會條件綜合判斷。至於全面禁止持有制度是否符合我國憲法要求之比例原則、執法可行性及人民基本權保障等問題，將於後續「肆、比較法評析及修法方向」詳予分析，以下僅就新加坡、香港立法制度及其管理模式加以介紹¹⁰。

一、新加坡

⁸ 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」。

⁹ 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。

¹⁰ 李郁強，《新加坡與香港關於持有電子煙及加熱菸之法制研究（編號 R03121）》，臺北市：立法院法制局，115 年 7 月。

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)¹¹。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）；於 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¹²，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

¹¹ 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 5 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。

¹² 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 5 日。

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

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)¹³及《2025年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例》(Tobacco Control Legislation (Amendment) Ordinance 2025)¹⁴。

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

¹³ 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5日。

¹⁴ 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5日。

(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 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。

肆、持有行為之法理分析、比較法評析及修法方向

一、持有行為之法理分析

日本近來學說上認為，將持有行為規定為犯罪加以處罰，在與行為概念的關係上，存在疑義。透過行為概念來篩選犯罪行為，主要係在兩個方向上發揮機能。第一，為對外界之作用要求，亦即，必須在

社會外界出現，對於社會外界有實質作用者，始得作為行為加以處罰，即客觀外部行為。第二，則為行為主體的參與要求，亦即，在對於社會外界的作用之中，只有起因於人的主體性的參與、有行為貢獻，才能作為行為加以處罰。但是持有行為是否具備前述行為概念的兩個要素，值得檢討。持有本身並不要求隨身攜帶，也不要求取得行為，而更接近一種事實狀態，看不出來有外部的身體動靜，因此，可以在做其他各種行為時同時該當持有行為。甚至即使行為人準備轉讓、丟棄、自願繳交、施用等行為，仍會成立持有犯罪。有論者認為，雖然確實無法否認「持有」的社會作用極為微弱，但是某物存在於某人的支配下此一事實本身，對於共同體或法秩序具有一定的客觀意義，這一點，可謂即可滿足行為性的最低要求，此類客體有潛在危險性，但相對地卻難以想像持有該些客體可能存在的正當利益，因而認為，就持有加以犯罪化，尚可被正當化¹⁵。然而，日本學說雖肯認特定高危險物之持有犯罪化具有一定正當性，仍強調是否採取全面禁止持有，尚須視保護法益、物品危險性、規範目的及比例原則綜合判斷，而非凡屬危險物品即一律採取全面禁止持有之立法模式。

二、比較法評析

國外對新興菸品持有之管制模式，反映出各國在公共衛生、比例原則及自由權保障間的不同權衡。新加坡與香港之立法歷程，固可作為我國法制設計之參考，惟是否採行「禁止持有制度」，仍應回歸我國憲法秩序、行政執法能力及社會條件綜合判斷。

（一）新加坡「推定制度」移植我國之憲法與刑法問題

新加坡對新興菸品採取全面禁止製造、輸入、販售、購買、持有

¹⁵ 李琬珊，〈持有概念與持有毒品罪——從最高法院 104 年度臺非字第 199 號判決談起〉，《政大法學評論》，第 158 期，108 年 9 月，頁 205。

及使用之高密度管制，其制度建立於新加坡重視公共秩序、社會管理及公共利益之法制背景。學理上，部分文獻將新加坡法制描述為具有「公共秩序優先」或「法治主義偏重行政治理」之特色¹⁶。

相較之下，我國憲政秩序係以憲法保障人民基本權利為核心，並透過憲法第 23 條及歷來司法院解釋（例如釋字第 564 號、釋字第 689 號、釋字第 603 號解釋¹⁷）及憲法法庭判決（111 年憲判字第 8 號）¹⁸，要求國家限制人民自由等權利時，須符合法律保留、比例原則、法律明確性及正當法律程序等憲法要求。尤其涉及人民財產權、一般行為自由、居住自由及隱私權等基本權利時，更須接受較嚴格之違憲審查，而非僅以公共利益或行政管理便利作為立法依據。上述比例原則，包括目的正當性、手段適合性、必要性及狹義比例原則。因此，新加坡全面禁止持有新興菸品之制度，固得在其法制架構下運作並通過當地法律檢驗，但其制度係建立於不同之憲政制度、社會治理模式及法律文化，未必當然符合我國憲法保障人民基本權利之要求。

如欲將新加坡推定制度移植至我國，恐難通過我國憲法及刑事法基本原則之檢驗。首先，我國憲法保障人民之人身自由、財產權及正當法律程序，國家限制人民基本權，須符合適當性、必要性及狹義比例性。若僅因違法物品存在於特定場所，即直接推定人民持有且知悉該物品，將使人民負擔自證清白之責任，實質上有舉證責任倒置之效果¹⁹，恐與我國無罪推定原則²⁰及正當法律程序²¹有所扞格。

¹⁶ 喬西·拉賈（Jothie Rajah）著、林添貴譯，《「依法治國」的迷思：新加坡國家威權法治史》，臺北市：季風帶文化，110 年 4 月，頁 320-370。

¹⁷ 司法院釋字第 564 號解釋，網址：<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310745>；司法院釋字第 689 號解釋，網址：<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310870&rn=12890>；司法院釋字第 603 號解釋，網址：<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310784&rn=2211>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 1 日。

¹⁸ 憲法法庭 111 年憲判字第 8 號，網址：<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=38&id=340546>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 2 日。

¹⁹ 我國行政法也有舉證責任倒置，例如海關、食品、藥事都有事實推定，但不是法律規定犯罪成

其次，我國刑事程序採檢察官負舉證責任原則，犯罪事實應由國家以合法證據證明至無合理懷疑之程度，人民並無證明自己無罪之義務。若以法律推定取代國家舉證，不僅可能降低犯罪構成要件之證明標準，亦可能造成第三人物品寄放、共同居住、共享車輛或營業場所等情形下，無犯罪故意或不知情之人反而遭受處罰，與刑法之責任主義及罪責相當原則不符。

再者，我國行政處罰受《行政罰法》第 7 條第 1 項限制（違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。）亦以故意、過失責任為處罰基礎，行政機關原則上仍應證明受處分人具有故意或過失，而非僅憑占有狀態即推定其違法。倘於行政法領域全面導入新加坡全面推定知悉與占有的立法，形成對不特定多數人課予「客觀責任」或「推定故意」，嚴重悖離我國《行政罰法》第 7 條之故意過失責任原則，並與我國歷來司法實務見解產生衝突。

因此，新加坡推定制度雖有助於提升執法效率，並符合其法制環境及公共秩序優先之立法理念，但若未經充分調整即移植至我國，不僅可能侵害人民受憲法保障之基本權利，亦可能違反無罪推定、責任主義、正當法律程序及比例原則等憲法基本要求。相較之下，我國較宜透過建立分級管理制度、合理推定事實與客觀證據之結合，以及完善行政與刑事配套機制，提高執法效率，而非採取全面性的舉證責任倒置制度，以兼顧公共衛生目的與人民基本權保障。

立，而是推定行政事實存在。所以真正不能移植的是，推定犯罪故意而非所有推定制度。

²⁰ 《刑事訴訟法》第 154 條第 1 項規定：「被告未經審判證明有罪確定前，推定其為無罪。」此為無罪推定原則在我國法制中最核心的條文，法院下達有罪判決確定之前，國家須將被告視為清白之人，不能預先假設其有罪。

²¹ 所謂「正當法律程序」，依據司法院釋字第 582 號解釋意旨，在於保障刑事被告受法院「公正審判」之權利。其於刑事訴訟實務之具體實踐，即嚴格貫徹「無罪推定原則」（《刑事訴訟法》第 154 條第 1 項）與「檢察官負完全舉證責任」（《刑事訴訟法》第 161 條第 1 項）。國家欲追訴犯罪，須動用自身資源實行偵查，並提出積極證據使法院達到「毫無合理懷疑」之有罪心證；正當法律程序絕不容許國家因行政治理之便利或破案率之追求，利用法律技術（如推定制度）將證明責任轉嫁予人民，實質上造成舉證責任倒置之效果。參見司法院釋字第 582 號解釋，網址：<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310763>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 3 日。

（二）香港「漸進式管制」模式對我國之啟示

相較之下，香港係由供應端管理，逐步擴張至商業目的持有，再延伸至公共場所持有，並於近年修法擴大持有禁止範圍，其立法歷程呈現由低密度管制逐步強化之漸進式立法模式。此種「供應端—>公共場所—>全面禁止」之漸進式立法模式，較符合最小侵害原則與比例原則之要求，對於我國未來制度設計更具參考價值。

三、修法方向

我國現行已對類菸品採全面禁止供應政策，草案更進一步全面禁止持有，管制強度已接近新加坡模式；香港係由供應端管理逐步發展至全面禁止持有之制度，其立法歷程呈現漸進式管制模式。考量我國執法可行性及比例原則，欲兼顧防制效果與人民權益保障之新興菸品管理制度，建議如下：

1、採取公共場所優先之漸進式持有管理制度

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，先禁止公共場所或特定高風險場所（如校園、醫療院所等）持有，再觀察執法成效，以評估是否逐步擴及私人場所。

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，以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，產生不符比例原則疑慮。

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、檢驗用途不罰。抑或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。

伍、問題研析與建議

一、建立新興菸品公共場所持有管理制度，兼顧隱私權、比例原則與邊境管理（草案第15條、第25條之2、第37條之1、第45條之1及第45條之2）

草案第15條修正第2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。」本次新增禁止持有新興菸品規定，涉及以下3項爭點：1、禁止持有之場所包括私人場所，恐有侵害個人權益之虞。2、何種情況下，基於公益考量，可將私人場所納入禁止之列？3、是否存在合理例外？4、對於入境旅客是否需要特別規定？

（一）以空間可見性為基礎之分層管制：公共場所持有之優先規制（草案第15條第3項）

現行《菸害防制法》對於「傳統菸品」僅管制禁菸場所之「使用（吸菸）」，對於「持有」不予處罰。草案之所以要增訂全面禁止「新興菸品」之「持有」，依總說明所述，理由是「新興菸品」常作為「毒品載具」且「源頭打擊不足」。然而，草案將新興菸品無論持有地點一律禁止持有，是否妥適？

禁止持有新興菸品，是為保護青少年健康²²，防制電子煙成為毒

²² 依據衛生福利部國民健康署「青少年吸菸行為調查」，結果發現國、高中學生電子煙吸食率，由2014年2.0%、2.1%，升至2016年3.7%、4.8%、2019年2.5%、5.61%。另依《小兒科雜誌》（Pediatrics）之世代追蹤調查發現，青少年若曾在2年內吸過電子煙，其嘗試一般菸品機會為未吸過電子煙青少年之6倍。基於《兒童權利公約》所揭示保護兒少健康權之立場，加強管制電子煙具有必要性及正當性。106年行政院曾提出「菸害防制法修正草案」，其中修正草案第12條、

品載具，固符合目的正當性。全面禁止持有亦有助於目的之達成，但有侵害較小方式，例如公共場所優先管理。公共場所具有較高之可見性與公共互動性，其行為不僅止於個人使用行為，亦可能透過環境曝露產生外溢效果，進而提高未成年人接觸機率與行為模仿風險，並形成菸品使用之社會正常化現象。由於此類風險具有擴散性與累積性，屬於典型之公共衛生外部性問題，國家基於預防原則，自得於較高風險暴露場域採取較嚴密之事前管制。

此外，相較於私人空間內之使用行為，公共場所之行為較易為行政機關查核與執法，亦較具可得性與可預期性，屬執法成本較低且效果較高之管制領域。若僅採事後處罰或限縮於使用行為，而不及於持有，將使「準備行為」與「外顯行為」間產生管制斷裂，降低整體菸害防制政策之有效性。

基於公共場所之高曝露性、模仿效應及風險外溢性，並考量單純於私人場所持有，未必對公共衛生或公共秩序造成具體危害，且實務上或深入私人住宅取證，勢將引發隱私權、正當法律程序等重大爭議。故以場所區分，採取差異化管制，屬於對人民自由影響較小而對公共利益保護效果較高之設計，具有憲法比例原則目的正當性與手段適合性。爰建議參酌香港立法模式，採取漸進式管制策略，惟本報告所稱漸進式管制，於立法技術上，於草案第 15 條第 3 項化為「非禁菸場所之營利目的持有禁止」，即先將單純持有之禁止範圍，明確限於本法第 18 條及第 19 條所定場所，使持有規範與既有禁菸場所稽查體系相互銜接，以提升執法可行性，並降低對私人生活領域之干預。相較於全面禁止任何場所持有之制度，本報告建議以公共場所及具營

第 13 條、第 14 條，禁止未滿 18 歲者使用電子煙，並禁止供應電子煙予未滿 18 歲者，禁止製造、輸入、販賣、展示或廣告電子煙。該草案審議進度僅一讀。立法院第 9 屆第 4 會期第 15 次會議議案關係文書，(院總第 1462 號政府提案第 16200 號)，106 年 12 月 27 日印發，頁 26。李郁強，〈電子煙管理法制之研析（編號 R01523）〉，臺北市：立法院法制局，110 年 11 月，頁 2。

利目的之持有作為優先管制對象，雖可能使部分私人場所自用持有未納入規範，然已足以有效降低公共暴露風險及阻斷非法供應鏈。另一方面，可大幅減少人民住宅、私人空間遭行政調查之可能，兼顧公共衛生利益與人民一般行為自由、財產權及隱私權保障，其所獲公共利益與人民權利損害間，其利益衡量結果，較符合憲法第 23 條狹義比例原則之要求。

（二）以行為性質區分之持有規範體系建構：私人場所之非營利持有 不構成公共衛生法益直接危害（草案第 15 條第 4 項）

就法益結構而言，「私人場所之非營利持有」通常僅屬對物之單純支配狀態，尚未進入使用、流通或對外擴散階段，對公共衛生法益之影響屬高度間接且不確定。公共衛生法益所欲防免者，主要在於使用行為所致健康危害、對第三人之暴露風險，以及產品進入市場後對未成年人接觸機會之增加，而非單純之存放狀態本身。

在私人領域中，非營利持有通常具有高度封閉性與不可見性，欠缺對不特定多數人之直接暴露效果，亦難以產生社會示範或正常化效果，故與公共空間所涉及之「可見性—模仿性—外溢擴散」機制並不相同。於欠缺外顯性與第三人可感知性的情形下，其對公共衛生法益之影響多停留於推測層次，尚未構成具體或可高度預期之危險狀態。

惟營利目的之私人場所持有，其法律性質則有本質上之轉變。此類行為通常與供應鏈之上游儲存、分裝、運輸準備或供貨安排密切連結，已非單純靜態持有，而係具有促成流通之功能性行為。判斷是否屬「營利目的持有」，除須觀察行為外觀是否涉及儲存、分裝或供貨準備外，更關鍵在於其是否已進入非法供應鏈之核心運作階段，例如是否具備對外供貨之持續性、組織性或系統性分工，並足以作為產品流通之中繼節點。凡已達此程度者，即非單純預備狀態，而屬供應鏈

結構性環節之一部分。換言之，其判斷標準在於是否已實質進入供應鏈核心運作體系，並對後續流通具有不可忽視之支撐功能。其風險核心不在於持有行為本身，而在於其所承載之供應導向功能，具有將違法產品導入市場或轉移至不特定多數人之高度蓋然性，因而可評價為非法供應鏈之結構性節點。

從比例原則觀察，對此類營利性持有行為予以管制，並非針對單純個人使用狀態之全面擴張，而係針對具備市場導向與組織性運作特徵之高風險環節，所採取之定向式前置干預。相較於一般持有行為，該類態樣之外部性較強、可替代性較低，亦與非法流通體系之形成具有直接關聯，因此具有較高之規範正當性基礎。

此外，私人場所之營利性儲存常見於倉儲、分裝據點或隱匿物流節點，其具備高度隱蔽性，若未納入規範，將形成執法真空。透過將「營利目的持有」納入管制範圍，得以將執法重心由末端消費行為，轉向上游供應端之關鍵節點，以提升整體菸害防制政策之有效性與系統完整性。

綜上，私人場所之非營利持有原則上不構成公共衛生法益之直接危害；惟如屬營利目的之持有，已由單純靜態狀態轉化為供應鏈功能性行為，對市場流通與未成年人接觸風險具有高度連動性，爰有必要納入前置性管制，以阻斷非法供應鏈之隱匿節點，並強化整體執法體系之完整性。因此，本報告建議草案第 15 條第 4 項將私人場所之禁止持有，限於具有販售、供應、散布、運輸、陳列或其他營利目的之持有，以兼顧公共衛生、執法可行性及人民基本權保障。

(三)營利性持有之具體化管制與供應鏈阻斷機制：將私人場所內「營利目的持有」納入全面管制，以阻斷地下發貨倉（草案第 15 條增訂第 5 項，第 45 條之 1 及第 45 條之 2 配合修正）

鑒於違法新興菸品之主要危害在於非法供應鏈之形成與擴散，而非單純之自用持有，前已就公共場所優先管制及私人領域差異化處理提出基本架構。為避免不法業者利用私人住宅、工廠或倉庫作為隱匿之供應節點，爰建議於草案第 15 條增訂第 4 項，明定於「公共場所以外之場所」「持有」違法新興菸品，如依數量規模、包裝形態、分裝情形、通訊紀錄、場所性質或其他客觀事證，足認已具供應鏈功能，而有供販賣、供應、散布、運輸、陳列或其他營利目的者，仍屬禁止行為。草案第 45 條之 2 罰則配合修正。

前已說明營利目的持有之判斷標準，凡符合該等供應鏈核心節點之認定者，即有納入前置管制之必要。透過此一設計，可將執法重心由末端消費行為，前移至供應鏈上游之關鍵節點，有助於填補地下倉儲與隱匿物流之執法落差，提升整體菸害防制體系之完整性。

關於打擊非法物流據點，另建議配合修正：第 45 條之 1（將獎勵擴及「營利目的持有」以加強查緝地下大庫房），將於「三、後端體系配套修正」，再予詳述。

（四）內部執法之例外機制與程序正當性建構：建立合理例外、授權與處罰阻斷機制（草案第 15 條增訂第 5 項及第 6 項、草案第 37 條之 1 及草案第 45 條之 2）

禁止持有制度如未設合理例外規範，可能影響司法機關依法扣押、保管或沒收證物、海關邊境查緝，以及研究機構從事檢驗、教育或鑑定等合法需求，致使制度適用失衡。爰建議於草案第 15 條增訂第 5 項，明定司法機關、警察機關、海關或其他主管機關依法查扣、保管或沒收之物品，以及經主管機關核准供研究、檢驗、教育或鑑定用途者，或其他經中央主管機關公告之情形，不受持有禁止規定之限制，以兼顧公共利益與合法使用需求。為使前開例外規定具體可行，

爰於草案第 15 條增訂第 6 項，授權中央主管機關訂定核准要件、審查程序及其他相關事項，以建立明確之行政程序。

配合前開修正，建議於草案第 37 條之 1 增訂阻卻違規規定，明定符合第 15 條第 5 項例外情形者，不適用本法相關行政罰規定，以避免執法機關誤罰合法持有情形，確保法秩序之一致性。

此外，為避免新舊法銜接期間產生執法爭議，建議於草案第 45 條之 2 增訂過渡規定，就本法施行前已依法持有並供研究或司法證物使用之物品，於一定期間內暫緩適用沒入規定，以維護既有合法利用之信賴利益及法安定性。

（五）邊境管制之申報分流與責任階梯化設計：建立入境旅客「主動申報免罰但沒入銷毀，未申報重罰」之分流機制（草案第 25 條之 2）

草案第 25 條之 2 規定：「入境旅客違反第十五條第一項第二款規定，隨身攜帶類菸品或其組合元件，其查獲物件數五件以下，且總淨重未逾五百公克者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰。（第 1 項）經依前項規定處罰，一年內再違反者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百萬元以下罰金。（第 2 項）」即入境旅客攜帶類菸品或其組合元件，於一定數量範圍內即一律處以高額罰鍰，並於再犯情形提升為刑事責任。此設計未區分旅客之主觀態樣與配合程度，亦未納入「主動申報」之減免評價機制，致可能出現已主動配合邊境查驗、願意放棄攜入物品之旅客，與刻意隱匿、規避查緝者承受相同法律評價之結果，於比例原則之責任相當性上，容有調整空間。本條刑事責任之設計，應與前述持有管制之法制架構相互銜接，亦即以打擊非法供應鏈之核心節點為主要目的，而非全面刑法化所有違法行為。

就邊境管制之制度目的而言，其核心不僅在於禁止違禁品入境，亦在於透過申報義務建立可預測、可管理之風險控管體系。若欠缺申報誘因設計，可能使旅客在「申報即受罰、隱匿則僅增加查獲風險」之結構下，產生逆向激勵效果，反而降低整體自願申報比例，增加查驗成本與執法負擔。

另就法益保護及制度目的而言，若將新興菸品之邊境管理與非洲豬瘟邊境防疫措施相類比²³，尚有未洽。非洲豬瘟涉及重大動物傳染病防治、農業經濟及生物安全，其防疫目的在於防止疫病跨境傳播及維護畜牧產業安全；相對而言，旅客攜帶少量自用之類菸品，其法益侵害主要涉及公共衛生、青少年保護及非法供應鏈管理，二者所欲保護之法益及制度目的仍有本質差異，難以逕採相同之制裁模式。又參酌比較法，各國對電子煙及加熱式菸品之管理政策並不一致，部分國家或地區仍容許一定範圍內之合法製造、販售或使用。我國採取較為嚴格之全面禁止政策，不知情之外國旅客或長期居住海外之國人，未必能充分預見其攜帶少量自用物品入境即可能違法。若未提供充分法令資訊、警示或主動申報及自願放棄機會，即一律處以高額行政罰鍰，甚至於再犯時課予刑事責任，恐有違比例原則、信賴保護及期待可能性，亦可能增加行政爭訟及邊境執法成本。爰有建立申報分流及責任階梯化制度之必要。

基此，宜建立「誠實申報與未申報」之差異化法律效果，以形成分流處理機制：對於入境時主動向海關申報攜帶類菸品，並配合由主管機關依法沒入或銷毀者，原則上不課予行政罰鍰；惟其免罰並不影

²³ 衛福部說明 6 大重點措施，包括參考非洲豬瘟防疫措施，針對少量輸入類菸品的入境旅客，處行政罰新臺幣 20 萬元以上 100 萬元以下罰鍰，1 年內再犯將以刑罰處 1 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 100 萬元以下罰金；另外，針對違法製造、輸入行為，建立檢舉獎勵制度。賴昀岫，帶電子煙入境比照非洲豬瘟重罰！最高 100 萬 檢舉違法製造輸入有獎勵，知新聞，115 年 6 月 25 日，網址：<https://www.knews.com.tw/news/944FB7BA61E7492247910B166537ABE5>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 8 日。

響物品之沒入及後續處置，以避免產生合法持有之誤解，並維持邊境管制之明確性。此一主動申報制度係行政法上鼓勵守法合作之風險管理機制，其法律效果並非使違法持有合法化，而係透過免除行政裁罰、維持物品沒入及依法銷毀等行政處置，引導旅客主動配合邊境查驗，以提升邊境管制效率，並增加旅客主動申報及自願守法之誘因。相對地，對於未申報而經查獲之案件，則維持草案所定之行政罰鍰，以反映其較高之可責性；如涉超過一定數量或1年內再犯者，則進一步銜接刑事處罰之評價，以建構由行政到刑事之階梯式制裁結構，使責任程度與行為惡性相對應，而非採取單一強度之齊頭式規制。

此外，鑑於新興菸品之型態、包裝與重量標準具高度變動性，若直接於法律中固定數量或重量門檻，恐降低制度彈性並增加修法頻率。爰建議增訂授權規定，由中央主管機關會商財政主管機關，依執法實務與風險評估，公告「少量」認定基準，以利海關實務操作之一致性與即時調整能力。並有助於海關第一線查驗實務分流執行，避免行政與關務橫向聯繫產生斷裂。

綜上，透過導入主動申報之差異化法律效果，可同時強化邊境管制之可執行性、提升自願守法誘因，並避免對善意或過失旅客之過度不利益評價，使整體制度更符合比例原則下之責任相當性與行政效率要求。

二、建構類菸品供應鏈分級刑事責任制度，落實罪刑相當原則與網路源頭管制（草案第25條之1）

草案第25條之1規定：「違反第十五條第一項第二款規定，製造或輸入類菸品或其組合元件者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金；其查獲物件數一千件以下，且總淨重未逾一百公斤者，處三年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以下罰

金。(第 1 項) 違反第十五條第一項第二款規定，販賣、展示或供應類菸品或其組合元件者，處三年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以下罰金；其查獲物件數一百件以下，且總淨重未逾十公斤者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百萬元以下罰金。(第 2 項) 前二項之未遂犯罰之。(第 3 項) 法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯第一項至前項之罪，除依各該規定處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該罪所定罰金五倍以下之罰金。但法人之代表人或自然人對於犯罪之發生，已盡其防止義務者，不予處罰。(第 4 項)」將製造、輸入、販賣、展示或供應類菸品之行為全面提升為刑事處罰，屬行政刑法化之重大制度變革。

本條涉及以下 3 項爭點：1、罪刑是否相當：製造或輸入之最低刑度定為 1 年以上，是否過重而限縮法院的量刑裁量空間？2、刑度是否過於僵化：未區分營利/大量流通與非營利/小規模行為，缺乏因應不同行為態樣的分級刑責。3、實務認定是否困難：僅以「件數＋重量」雙重標準作為區分刑度的唯一依據，在稽查與審判實務上恐產生認定疑義。

(一) 草案違反比例原則與謙抑性之疑慮

刑事處罰係國家對人民自由及財產權最嚴厲之限制手段，依憲法第 23 條比例原則及刑法謙抑原則²⁴，應符合罪刑相當及最後手段性之要求。草案就違反第 15 條第 1 項第 2 款製造或輸入類菸品或其組合元件之行為，一律處 1 年以上 7 年以下有期徒刑，使法院無法依個案

²⁴ 刑法謙抑性或刑法最後手段，向來是指導刑事立法與刑法適用最重要的原則之一。就刑事立法而言，此原則要求立法者在確立保護法益之後，必須選擇侵害最小的手段達成法益保護目的，在可供選擇的法律干預方式中，如果選擇干預效果較為輕微的民法或公法即可達成目的，就不允許使用干預效果強烈的刑法。周漾沂，〈法概念、法益與刑事立法〉，《月旦法學雜誌》，第 348 期，113 年 5 月，頁 16。

情節宣告 6 月以下有期徒刑、拘役或易科罰金，限縮量刑之裁量空間，恐產生輕重失衡之虞。

鑒於製造或輸入行為之違法樣態差異甚大，除具組織性、大量輸入、營利性或常業性等重大犯罪外，亦包含少量輸入、自用或其他情節較輕微之情形。若不區分行為態樣而一律適用相同最低刑度，將難以反映不法內涵與責任輕重，亦不利於刑罰個別化之實現，進而與比例原則及罪刑相當原則未盡相符。

我國刑事法制，就危害公共衛生之犯罪，立法例多依法益侵害程度與行為態樣採分級處罰設計。例如《毒品危害防制條例》第 4 條、第 5 條、第 10 條、第 11 條依毒品級別，以及製造、運輸、販賣、意圖販賣而持有、持有、施用等不同違法態樣，設計不同刑事責任²⁵；《藥事法》第 82 條至第 85 條依偽藥、禁藥之製造、輸入、販賣及過失等行為分別規定刑事責任²⁶；《菸酒管理法》則以行政罰為主要規制手

²⁵ 《毒品危害防制條例》第 4 條規定：「製造、運輸、販賣第一級毒品者，處死刑或無期徒刑；處無期徒刑者，得併科新臺幣三千萬元以下罰金。（第 1 項）製造、運輸、販賣第二級毒品者，處無期徒刑或十年以上有期徒刑，得併科新臺幣一千五百萬元以下罰金。（第 2 項）製造、運輸、販賣第三級毒品者，處七年以上有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金。（第 3 項）製造、運輸、販賣第四級毒品者，處五年以上十二年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。（第 4 項）製造、運輸、販賣專供製造或施用毒品之器具者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百五十萬元以下罰金。（第 5 項）前五項之未遂犯罰之。（第 6 項）」第 5 條規定：「意圖販賣而持有第一級毒品者，處無期徒刑或十年以上有期徒刑，得併科新臺幣七百萬元以下罰金。（第 1 項）意圖販賣而持有第二級毒品者，處五年以上有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。（第 2 項）意圖販賣而持有第三級毒品者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以下罰金。（第 3 項）意圖販賣而持有第四級毒品或專供製造、施用毒品之器具者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金。（第 4 項）」第 10 條規定：「施用第一級毒品者，處六月以上五年以下有期徒刑。（第 1 項）施用第二級毒品者，處三年以下有期徒刑。（第 2 項）」第 11 條規定：「持有第一級毒品者，處三年以下有期徒刑、拘役或新臺幣三十萬元以下罰金。（第 1 項）持有第二級毒品者，處二年以下有期徒刑、拘役或新臺幣二十萬元以下罰金。（第 2 項）持有第一級毒品純質淨重十公克以上者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金。（第 3 項）持有第二級毒品純質淨重二十公克以上者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣七十萬元以下罰金。（第 4 項）持有第三級毒品純質淨重五公克以上者，處二年以下有期徒刑，得併科新臺幣二十萬元以下罰金。（第 5 項）持有第四級毒品純質淨重五公克以上者，處一年以下有期徒刑，得併科新臺幣十萬元以下罰金。（第 6 項）持有專供製造或施用第一級、第二級毒品之器具者，處一年以下有期徒刑、拘役或新臺幣十萬元以下罰金。（第 7 項）」。

²⁶ 《藥事法》第 82 條規定：「製造或輸入偽藥或禁藥者，處十年以下有期徒刑，得併科新臺幣一億元以下罰金。（第 1 項）犯前項之罪，因而致人於死者，處無期徒刑或十年以上有期徒刑，得併科新臺幣二億元以下罰金；致重傷者，處七年以上有期徒刑，得併科新臺幣一億五千萬元以

段，僅就部分重大違法行為於第 45 條、第 47 條及第 48 條另設刑事責任。由此可見，我國立法例並非一律採取重刑，而係依違法行為之危害程度、行為態樣及公共利益侵害程度，建立層級性之責任體系。爰建議草案第 25 條之 1，將製造、輸入行為限於「意圖營利」者始成立犯罪，係考量刑法應優先處罰足以形成非法供應鏈，危害國民健康、菸害防制政策及市場秩序之行為，而非將所有違法製造或輸入行為一律科以刑事責任，以符合刑法最後手段性及罪刑相當原則。

（二）建構非法供應鏈分級刑事責任之修正建議

基於上述，草案將原屬行政罰之行為提升為刑事處罰，屬行政刑法化之重大制度變革，更應審慎遵守比例原則與刑法謙抑性。本報告考量類菸品（電子煙）已屬全面禁止流通之物品，無論製造、輸入、販賣、展示及供應等行為均可能形成非法供應鏈，對國民健康及公共安全造成危害，惟刑事制裁仍應符合罪刑相當、比例原則及刑罰個別化等基本法理。本條應以打擊新興菸品非法供應鏈之源頭與核心犯罪為主要規範對象，建構分級刑事責任制度，並透過「情節列舉」加上「數量門檻」之混合設計，使裁量集中於類型判斷，而非完全開放式量刑，以兼顧可預測性與個案正義：

下罰金。(第 2 項)因過失犯第一項之罪者，處三年以下有期徒刑、拘役或科新臺幣一千萬元以下罰金。(第 3 項)第一項之未遂犯罰之。(第 4 項)」第 83 條規定：「明知為偽藥或禁藥，而販賣、供應、調劑、運送、寄藏、牙保、轉讓或意圖販賣而陳列者，處七年以上有期徒刑，得併科新臺幣五千萬元以下罰金。(第 1 項)犯前項之罪，因而致人於死者，處七年以上有期徒刑，得併科新臺幣一億元以下罰金；致重傷者，處三年以上十二年以下有期徒刑，得併科新臺幣七千五百萬元以下罰金。(第 2 項)因過失犯第一項之罪者，處二年以上有期徒刑、拘役或科新臺幣五百萬元以下罰金。(第 3 項)第一項之未遂犯罰之。(第 4 項)」第 84 條規定：「未經核准擅自製造或輸入醫療器材者，處三年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金。(第 1 項)明知為前項之醫療器材而販賣、供應、運送、寄藏、牙保、轉讓或意圖販賣而陳列者，依前項規定處罰之。(第 2 項)因過失犯前項之罪者，處六月以下有期徒刑、拘役或科新臺幣五百萬元以下罰金。(第 3 項)」第 85 條規定：「製造或輸入第二十一條第一款之劣藥或第二十三條第一款、第二款之不良醫療器材者，處五年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣五千萬元以下罰金。(第 1 項)因過失犯前項之罪或明知為前項之劣藥或不良醫療器材，而販賣、供應、調劑、運送、寄藏、牙保、轉讓或意圖販賣而陳列者，處三年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣一千萬元以下罰金。(第 2 項)因過失而販賣、供應、調劑、運送、寄藏、牙保、轉讓或意圖販賣而陳列第一項之劣藥或不良醫療器材者，處拘役或科新臺幣一百萬元以下罰金。(第 3 項)」。

1、一般營利目的之製造或輸入行為：法定刑修正為「6 月以上 5 年以下有期徒刑」。

2、重大犯罪行為：針對非法供應鏈之核心惡首，有下列情形之一者，如大量製造或輸入（逾一定數量或重量）、組織性、常業性犯罪或利用網路大規模散布者，修正為 1 年以上 7 年以下有期徒刑，並得併科較高額罰金（提高至新臺幣一千萬元以下）。

3、販賣、展示、供應行為：維持 3 年以下有期徒刑，並增訂「犯罪情節輕微者，得減輕其刑」之規定。保留法院就營利目的但犯罪情節較輕者，得依個案情節宣告較低刑度或依法易科罰金之裁量空間。

三、後端體系配套修正（草案第42條之1及第45條之1）

為配合前述「公共場所優先、非禁菸場所之營利持有管制」之核心變革，本法後端之沒入、網路下架及檢舉獎勵等條文，須同步進行體系連動修正，避免產生前後矛盾：

（一）沒入範圍與私人財產保障（草案第 42 條之 1 第 1 項）

草案第 42 條之 1 規定：「依本法查獲之類菸品、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組合元件，不問屬於何人所有，沒收或沒入之。」惟該條未區分「沒收」與「沒入」之適用前提及法律性質，致刑事沒收與行政沒入混同規範，將使執法機關於適用時須自行判斷，法院亦可能產生不同見解，違反法律明確性原則。

按刑事沒收以犯罪成立為前提，屬刑事制裁之一環；行政沒入則屬預防性管制措施，二者性質不同，應予區隔適用。如未予修正，將可能導致未構成刑事犯罪或僅屬行政違規之情形，仍因「依本法查獲」而一律適用沒收或沒入，致財產剝奪與違法責任基礎脫鉤，產生比例

失衡及財產權保障不足之疑慮。行政沒入係違禁物排除制度，其制度目的在於將違法或具有高度危害風險之物品排除於市場流通之外，以防止危害持續或再度發生，並非以制裁行為人為目的。是以，其法律效果應著重於違禁物之排除，而非作為替代刑罰或行政裁罰之制裁手段。爰應依違法行為性質予以區分：對構成第 25 條之 1 犯罪之案件，應適用刑事沒收；對違反第 15 條第 2 項或第 3 項之行政違法案件，則適用行政沒入，以維持刑事與行政責任之二元體系。

又刑事沒收本已依刑法制度具有突破物權歸屬之效果，無須於條文重複明定「不問屬於何人所有」；反之，行政沒入因非以犯罪為前提，為確保違禁或高風險物品得即時排除於市場之外，仍有明文規定「不問屬於何人所有」之必要。簡言之，刑事沒收依刑法既有規範已具物權對抗效力，故無需重複明示；行政沒入則屬預防性管制措施，仍須明示其物權不問歸屬之效果，以確保執行力。是以，應將「不問屬於何人所有」之規定保留於行政沒入範圍，而不宜納入刑事沒收規定，以維持刑事沒收與行政沒入之制度界線、法律明確性及比例原則。

（二）將「營利目的持有」納入檢舉獎勵範圍（草案第 45 條之 1 第 1 項）

考量「營利目的持有」（如地下大型發貨倉）乃是非法供應鏈中最重要的物流核心，若檢舉末端販售有獎金，檢舉源頭大庫房卻無獎勵，將引導查緝力量偏廢。獎勵範圍宜擴及「違反第 15 條第 3 項之營利目的而持有」行為，以強化對非法供應鏈核心據點之打擊效果。爰建議草案第 45 條之 1 第 1 項修正為：「主管機關對於檢舉查獲違反第十五條第一項第二款或第三款或第四項規定，製造、輸入或具營利目的而持有類菸品、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者，得酌予獎勵；查獲該等違法情事之

查緝機關，亦同。」

四、法案性別與人權影響評估

依行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項第 3 點規定：「各機關研擬法案，除應遵照『中央行政機關法制作業應注意事項』之規定辦理外，應切實注意下列各款規定：……（四）法案衝擊影響層面及其範圍，包括成本、效益及對人權之影響等，應有完整之評估。（五）除廢止案外，應進行性別影響評估。……」，草案主管機關已填報法案及性別影響評估檢視表（詳如附錄二）。

經初步檢視，在人權影響評估方面，本草案涉及「健康、醫療、照顧領域」，經綜整學者專家諮詢結果，無受限特定性別、性傾向及性別認同之規範，而其執行方式亦不會因不同性別、性傾向、性別特質而有所差異。

陸、結論

本報告肯認行政院提出「菸害防制法部分條文修正草案」，全面加強新興菸品管制以保護青少年與國民健康之修法方向。惟為確保修法能兼顧比例原則、罪刑相當原則、私人隱私保障及實務執法可行性，本報告主張，採「公共場所優先管制、非禁菸場所之營利持有重點打擊、供應鏈分級刑責、建立合理例外及邊境申報分流」策略，以空間可見性、行為功能性及風險外溢性作為差異化管制之判準，以建構兼顧公共衛生、人民基本權保障及執法可行性之新興菸品持有管制制度。爰提出修正建議如下：

一、修正第 15 條，基於我國憲法保障人民一般行為自由及財產權之法制架構，採取符合比例原則及行政執法可行性之漸進式管制策

略，優先禁止公共場所持有，並將非禁菸場所具營利目的之持有行為納入管制，以防杜非法供應鏈藉由不同交易或物流型態規避法律適用。

二、修正第 25 條之 1，建立類菸品供應鏈分級刑事責任制度，區分一般犯罪與重大犯罪，並以犯罪目的、營利規模、犯罪所得、組織化程度、利用網際網路大量散布及危害程度等作為加重處罰之主要依據，以落實罪刑相當原則及刑罰個別化。

三、修正第 25 條之 2，建立入境旅客主動申報、免罰但沒入之制度；未依規定申報而經查獲者，少量案件處行政罰，一年內再犯或逾少量標準者依法追究刑事責任，以落實邊境分流管理。

四、修正第 37 條之 1，建立新興菸品分級行政裁罰制度，並明確排除第 15 條第 4 項例外情形之適用。

五、配合第 15 條新增持有制度及例外規定，修正第 45 條之 2，明確維持過渡期間行政沒入之定位，並增訂例外排除規定，以完備刑事沒收與行政沒入之分流管理體系。

六、配合第 15 條持有制度之修正，修正第 42 條之 1 及第 45 條之 1，刑事沒收與行政沒入之區分，以維持刑事責任與行政管制二元體系；以及檢舉獎勵制度，以強化非法供應鏈之源頭管制。

柒、條文對照表

行政院函送本院審議之「菸害防制法部分條文修正草案」，共計修正 14 條，新增 9 條。本報告經研析後，建議修正 7 條（修正第 15 條、第 25 條之 1、第 25 條之 2、第 37 條之 1、第 42 條之 1、第 45 條之 1 及第 45 之 2）。茲就相關條文建議修正情形，臚列條文對照表如下：

菸害防制法部分條文修正草案條文對照表

行政院提案條文	本報告建議條文	現 行 條 文	說 明
第九條 菸品、<u>指定菸品必要之組合元件</u>、品牌名稱及其容器，不得使用或加註淡菸、低焦油或其他有誤導吸菸無害健康或危害輕微之虞之文字及標示。但本法中華民國九十八年一月十一日修正生效前已使用之品牌名稱，不適用之。 菸品或<u>指定菸品必要之組合元件之容器</u>最大正面及反面明顯位置處，應以中文標示吸菸有害健康之警示圖	（無修正意見）	第九條 菸品、品牌名稱及其容器，不得使用或加註淡菸、低焦油或其他有誤導吸菸無害健康或危害輕微之虞之文字及標示。但本法中華民國九十八年一月十一日修正生效前已使用之品牌名稱，不適用之。 菸品容器最大正面及反面明顯位置處，應以中文標示吸菸有害健康之警示圖文及戒菸相關資訊；其標示不得低於該面積百分之五十。	一、考量指定菸品必要之組合元件（例如加熱裝置）於實際使用時，與菸品消費行為具直接關聯，亦可能使消費者誤認「較不危害健康」、「較安全」等，應將其明確納入禁止誤導性標示之範圍，以達成本法維護國民健康之立法目的，爰於第一項增訂「指定菸品必要之組合元件」，定明其與菸品適用同一標示禁止規範。 二、指定菸品必要之組合元件

文及戒菸相關資訊；其標示不得低於該面積百分之五十。 前項警示圖文、戒菸相關資訊標示之方式、內容、位置及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。		前項警示圖文、戒菸相關資訊標示之方式、內容、位置及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。	於市場係以獨立包裝、單獨交易或與菸品本體分開販售或展示，若未要求該等必要之組合元件容器與菸品容器負相同標示健康警示圖文及戒菸相關資訊等義務，將可能使消費者於購買該等組合元件時無法認知危害資訊，誤認其風險較低，爰於第二項增列指定菸品必要之組合元件之容器依該項規定標示之義務，以確保消費者得明確辨識相關健康風險及戒菸資訊。
第十三條 販賣菸品之場所，應於明顯處標示第九條第二項前段、第十六條第一項及第十七條意旨之警示圖文。 <u>販賣菸品之場所</u>展示菸品、菸品容器	(無修正意見)	第十三條 販賣菸品之場所，應於明顯處標示第九條第二項前段、第十六條第一項及第十七條意旨之警示圖文。 展示菸品或菸品容器，應以使消費者	一、消費者保護法第五條規定：「政府、企業經營者及消費者均應致力充實消費資訊，提供消費者運用，俾能採取正確合理之消費行為，以維護其安全與權

<u>、指定菸品必要之組合元件或其容器</u>，應以使消費者獲知菸品品牌及價格之必要者為限。 前二項標示、展示之範圍、內容、方式及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。		獲知菸品品牌及價格之必要者為限。 前二項標示、展示之範圍、內容、方式及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。	益。」為兼顧消費者資訊知悉權及落實本法立法目的，爰於第二項定明指定菸品必要之組合元件或其容器得於販賣菸品之場所展示，其展示應以使消費者獲知菸品品牌及價格之必要者為限。 二、第一項及第三項未修正。
第十三條之一 指定菸品必要之組合元件，不得於販賣菸品場所以外之場所販賣。	(無修正意見)		一、<u>本條新增</u>。 二、為防杜指定菸品之必要組合元件以零散販售之方式，實質降低取得門檻並形成替代性促銷管道，進而擴大未滿二十歲之人之接觸及使用風險，爰定明該等必要組合元件，限於具備年齡查驗與符合標示及展示規定之合法販菸場所販賣，以降低接觸機會及減少誤導資訊。
第十五條 任何	第十五條 任何	第十五條 任何	行政院說明：

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。 任何人不得使用<u>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</u>。 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	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。 任何人不得使用<u>前項第二款、第三款物品</u>。 <u>任何人不得於第十八條及第十九條所定場所持有第一項第二款、第三款物品</u>。 <u>任何人於前項所定場所外持有第一項第二款、第三款物品，有客</u>	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。 任何人不得使用類菸品及前項第三款之指定菸品。 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，提供各該有關產品之製造、輸入、販賣、供應、展示、廣告	一、本條自一百一十二年三月二十二日修正施行迄今，仍陸續查獲類菸品、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等違法物品，惟對持有上開違法物品並無禁止之規定，而於該等違法物品含毒品成分，且發生藉以施用毒品之事實者，始可依毒品危害防制條例沒收或沒入銷燬。考量類菸品或其組合元件常作為毒品吸食工具，嚴重威脅公共安全，為避免上開違法物品持續流通造成社會安全威脅及國民健康危害，爰於第二項增訂不得持有前開違法物品之規定，並於修正條文第三十七條之
--	--	--	---

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。 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。	<u>觀事證足認係供販賣、供應、散布、運輸、陳列或其他營利目的者，亦不得為之。</u> <u>有下列情形之一者，不受第二項及第三項限制：</u> <u>一、司法機關、警察機關、海關或主管機關依法查扣、保管或沒入者。</u> <u>二、供主管機關核准之研究、檢驗、教育或鑑定用途者。</u> <u>三、其他經中央主管機關公告之情形。</u> <u>前項第二款有關物品之核准要件、申請程序、保管、檢驗、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。</u> 主管機關辦理<u>第一項至第四項</u>所定事項之調查時，得要求相關機關、機構、團	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。 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。	一定明其罰責，以及於修正條文第四十二條之一定明其沒入依據，併此敘明。 二、酌修第三項文字。 三、第一項及第四項未修正。 本報告說明： 一、考量類菸品及其組合元件常作為施用毒品之工具，對公共安全具有高度危害，爰禁止持有上開物品。考量單純於私人場所使用或持有，未必對公共衛生或公共秩序造成具體危害，且實務上或深入私人住宅取證，恐將引發隱私權、正當法律程序之疑慮，爰優先禁止公共場所之持有行為。為使禁止持有規範得與既有禁菸場所稽查機制與人力相互銜接，降低基層執法成本
---	--	---	--

	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。 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。	，公共場所宜規範為第十八條及第十九條所定之禁止吸菸場所，爰增訂第三項。 二、另考量私人場所單純非營利持有，通常尚未直接危害公共衛生法益，如一律禁止，恐有過度限制人民財產權及隱私權之疑慮；惟如有客觀事證足認持有係供販賣、供應、散布、運輸、陳列或其他營利目的者，例如依持有數量、包裝形態、分裝情形、通訊紀錄、場所性質等客觀事證，足認已進入非法供應鏈核心節點，具有供貨準備、分裝流通、物流轉運或其他對外供應之功能，已非單純持有，而屬促進違法產品流通之重要環節，爰增
--	---	---

			訂第四項，將該等持有行為納入禁止範圍，以阻斷地下倉儲及非法物流據點，並兼顧公共衛生保護、比例原則及執法可行性。 三、為兼顧司法偵查及學術研究、鑑定等需要，爰增訂第五項合理例外條款。另增訂「其他經中央主管機關公告之情形」之概括條款，以保留特殊公務或突發狀況之行政彈性。 四、為利例外情形之管理及執行，完備法規命令之授權依據，爰增訂第六項，授權中央主管機關訂定申請程序、核准要件及管理事項。 五、配合項次調整，酌修原第三項（修正後第七項）調查權之文字，以
--	--	--	---

			維持主管機關查核之完整性。
第十五條之一 網際網路平臺提供者、網際網路應用服務提供者及網際網路內容提供者（以下併稱網際網路業者）於網際網路資料有第十二條或第十五條第一項所定違法情事（以下簡稱違法資訊）時，應盡善良管理人注意義務為適當管理措施。 網際網路業者應建立違法資訊風險管控機制。 網際網路業者因實施第一項管理措施，或依前項風險管控機制限制瀏覽或移除違法資訊，致生損害於用戶或第三人者，免負賠償責任。 第一項網際網路業者之	（無修正意見）		一、<u>本條新增</u>。 二、考量網際網路具高度資訊傳播力，倘於其上散布內容涉及非法廣告、販售第十五條第一項各款所定違法物品或其他涉及違反第十二條、第十五條第一項規定之資訊，均可能對於害防制工作造成重大影響。網際網路業者對前述資訊之傳播，雖未必構成製作、接受傳播或刊載廣告等違反第十二條或第十五條第一項行為，惟基於防制菸害、維護國民健康之立法目的，仍應課予其合理注意義務。是以，基於網際網路業者對其系統架構、演算法推薦與內容上架、下架機

善良管理人注意義務之認定要件、注意事項、管理措施及其他相關事項之準則，由中央主管機關定之。 網際網路業者經主管機關通知有違法資訊時，應於收受通知之次日起二個工作日內限制瀏覽或移除該違法資訊。 網際網路業者就其業務上或系統中留存之前項違法資訊、網頁資料、行為人之個人資料及網路使用紀錄資料，應自收受前項主管機關通知之日起保存一百八十日；主管機關通知提供該等資訊、資料時，應予提供。			制具有管領及控制能力，爰於第一項定明網際網路業者應盡善良管理人注意義務，作為日後判斷其是否即時採取管理措施之評價基準，並定明其對於涉有違反第十二條或第十五條第一項規定之資訊，應採取適當管理措施，以防杜相關資訊持續擴散。 三、為督促網際網路業者落實風險監測及管理，以善盡第十二條或第十五條第一項所定禁止廣告之法定義務，並以之為第一項規定善良管理人注意義務具體內容之一環，爰於第二項定明網際網路業者應建立違反第十二條或第十五條第一項規定之違法資訊風險管控
--	--	--	---

			機制，透過主動監測、通報及處理流程之建置，強化對是類違法資訊之預防及應變能力。 四、為鼓勵網際網路業者落實管理及風險管控，爰於第三項定明網際網路業者因實施第一項管理措施或依第二項風險管控機制限制瀏覽或移除違法資訊所生損害，免負賠償責任。 五、考量善良管理人注意義務之具體內容，涉及第一項規定違法資訊之範圍認定、通知與處理流程、技術及管理措施之選擇、與用戶及權利人之溝通機制等事項，且網際網路服務型態及技術發展日新月異，為兼顧規範明確性及實務彈性，爰於第四項
--	--	--	---

			授權中央主管機關訂定第一項網際網路業者之善良管理人注意義務之認定要件、注意事項、管理措施及其他相關事項之準則，以提供網際網路業者遵循之具體依據，並使主管機關得依據該準則評價網際網路業者是否已盡善良管理人注意義務，確保規範之可預測性及執法之一致性。 六、考量第一項規定之違法資訊於網際網路具有快速散布及持續流通之特性，為避免網際網路業者經主管機關通知後未即時處理，致違法資訊繼續傳播，爰於第五項定明網際網路業者經主管機關通知有該違法資訊時，應於收受通知之次
--	--	--	---

			日起二個工作日內限制瀏覽或移除該違法資訊。 七、為利主管機關辦理第一項所定違法資訊之調查及後續裁處，並避免該違法資訊經限制瀏覽或移除後，相關事證滅失，爰於第六項定明網際網路業者就其業務上或系統中留存，經主管機關依第五項規定通知之違法資訊、網頁資料、行為人之個人資料及網路使用紀錄資料，應自收受主管機關通知之日起依限保存並提供之義務。 八、本法第十二條所定菸品之廣告，採最廣泛認定，指以任何形式之商業宣傳、促銷、建議或行動，其直接或間接之目的或效果在於對不特
--	--	--	---

			定之消費者推銷或促進菸品使用，亦即不以是否有對價為判斷依據，對於第十五條第一項各款違法物品廣告之認定，應採相同解釋，爰網際網路業者若客觀上有違反第十二條或第十五條第一項規定為廣告類菸品等物品之行為，主觀具故意、過失且無其他阻卻違法事由者，於增訂本條及修正條文第十五條之二規定後，仍按違反第十二條或第十五條第一項規定為廣告行為之處罰規定裁罰之；倘其主觀不具有故意、過失或有其他阻卻違法事由者，主管機關雖不依違反第十二條或第十五條第一項為廣告行為之處罰，但
--	--	--	---

			基於該等業者對違法資訊仍負善良管理人注意義務，經主管機關通知後應依限限制瀏覽或移除違法資訊，以履行其管理網路空間之專業注意責任；至於網際網路業者對於該違法資訊出現於其管領之網路，是否構成違反第十二條或第十五條第一項製作廣告、接受傳播或刊載之行為，應由主管機關依實際事證判斷，中央主管機關並將與直轄市、縣（市）主管機關研商相關認定基準，併此敘明。
第十五條之二 有下列情形之一者，主管機關得令網際網路接取服務提供者，於收受通知之次日起二個工作日內完成限制接取	（無修正意見）		一、<u>本條新增</u>。 二、考量限制接取或停止解析強制程度較高，主管機關僅於無從知悉違法資訊之網際網路業者聯絡資訊，致無法

或停止解析違法資訊： 一、無從知悉違法資訊之網際網路業者聯絡資訊，致無法為前條第五項之通知。 二、違法資訊所涉違規情節重大，為避免犯罪、危害擴大或急迫危險，而有即時處置之必要。 三、網際網路業者未依前條第五項規定，於收受主管機關通知次日起二個工作日內限制瀏覽或移除違法資訊。 違法資訊經依前項規定限制接取或停止解析後，以更換網域名稱、網址或其他技術上足生相同規避效果之方法再次出現者，主管機關得再通知網際			為修正條文第十五條之一第五項之通知，或違法資訊所涉違規情節重大，為避免犯罪（例如該違法資訊所涉物品涉及毒品使用）、危害擴大或急迫危險而有即時處置之必要，或網際網路業者收受主管機關依修正條文第十五條第五項規定通知後，未依限限制瀏覽或移除違法資訊時，始得令網際網路接取服務提供者於我國境內限制接取或停止解析違法資訊，爰於第一項定明其要件及程序。 三、違法資訊經依第一項規定限制接取或停止解析後，如以更換網域名稱、網址或其他技術上足生相同規避效果之方法再次出
---	--	--	--

網路接取服務提供者，於收受通知次日起二個工作日內完成限制接取或停止解析該違法資訊。 網際網路接取服務提供者就其業務上或系統中留存之前二項違法資訊、網頁資料與行為人之個人資料及網路使用紀錄資料，應自收受主管機關通知之日起保存一百八十日；主管機關通知提供該等資訊、資料時，應予提供。但其他法律另有規定，或網際網路接取服務提供者能證明技術上無期待可能性者，不在此限。 主管機關為執行第一項或第二項之限制接取或停止解析，數位發展主管機關、教育主管機關			現，主管機關得再通知網際網路接取服務提供者限制接取或停止解析該違法資訊，以避免其反覆顯現及繼續傳播，爰為第二項規定。 四、為利主管機關行政調查，於第三項定明網際網路接取服務提供者就其業務上或系統中留存之第一項及第二項違法資訊、網頁資料與行為人之個人資料及網路使用紀錄資料，負依限保存及提供該等資訊、資料之義務，復考量網際網路接取服務提供者所提供服務之特性，爰於但書定明其不負上開義務之情形。 五、基於限制接取或停止解析實務涉及各目的事業主管機關權責，爰於
--	--	--	--

、通訊傳播主管機關、科學技術發展主管機關應依法協助執行。			第四項規定主管機關為執行第一項或第二項之限制接收或停止解析，數位發展主管機關（財團法人台灣網路資訊中心主管機關）、教育主管機關（臺灣學術網路主管機關）、通訊傳播主管機關（登記為電信事業之網際網路接取服務提供者主管機關）、科學技術發展主管機關（台灣高品質學術研究網絡維運單位財團法人國家實驗研究院主管機關）應依法協助執行。 六、網際網路業者違反第十二條或第十五條第一項而為廣告之行為，如其主觀不具有故意、過失或有其他阻卻違法事由時，雖不依違反第十二條或第十五
-------------------------------------	--	--	--

			條第一項為廣告行為之罰責處罰，惟如其有第一項各款所定情形，主管機關仍得令網際網路接取服務提供者，於通知次日起二個工作日內完成限制接取或停止解析違法資訊，併此敘明。
第二十五條之一 違反第十五條第一項第二款規定，製造或輸入類菸品或其組合元件者，處<u>一年以上七年以下有期徒刑</u>，得併科新臺幣五百萬元以下罰金；其查獲物件數<u>一千件以下</u>，且總淨重未逾一百公斤者，處<u>三年以下有期徒刑</u>，得併科新臺幣三百萬元以下罰金。 違反第十五條第一項第二款規定，販賣、展示或供	第二十五條之一 違反第十五條第一項第二款規定，<u>意圖營利而製造或輸入類菸品或其組合元件者</u>，處<u>六月以上五年以下有期徒刑</u>，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。 <u>有下列情形之一者</u>，處<u>一年以上七年以下有期徒刑</u>，得併科新臺幣一千萬元以下罰金： 一、<u>查獲物件數逾一千件或總淨重逾一百公斤</u>。 二、<u>以組織性、</u>	第二十六條第一項第一款 <u>製造或輸入業者</u>，有下列情形之一者，處新臺幣一千萬元以上五千萬元以下罰鍰，並令其限期改善、回收、銷毀或退運；屆期未改善、回收、銷毀或退運者，按次處罰： 一、違反第十五條第一項第二款規定，製造、輸入類菸品或其組合元件。 第二十六條第二項 <u>製造或輸入</u>	行政院說明： 一、本條由現行第二十六條第一項第一款、第二項、第三十二條第一款、第三十七條第一項第一款移列修正。 二、製造或輸入類菸品或其組合元件位於違法供應鏈源頭，而販賣、展示或供應則促使上開違法物品進入消費端並擴大流通，且該等違法物品可能成為施用毒品之載具，現行就相關違法行為處以行政罰之嚇阻

應類菸品或其組合元件者，處<u>三年以下有期徒刑</u>，得併科新臺幣三百萬元以下罰金；其查獲物件數一百件以下，且總淨重未逾十公斤者，處<u>一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百萬元以下罰金</u>。 <u>前二項之未遂犯罰之。</u> <u>法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員</u>，因執行業務犯第一項至前項之罪，除依各該規定處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該罪所定罰金<u>五倍以下之罰金</u>。但法人之代表人或自然人對於犯罪之發生，已盡其防止義務者，<u>不予處罰</u>。	<u>常業性方式犯之。</u> <u>三、利用網際網路、電子通訊或其他數位平臺大量散布或招攬交易者。</u> 違反第十五條第一項第二款規定，販賣、展示或供應類菸品或其組合元件者，處<u>三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三百萬元以下罰金</u>；其犯罪情節輕微者，得減輕其刑。 <u>前三項之未遂犯罰之。</u> 法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯第一項至第四項之罪者，除處罰行為人外，對該法人或自然人科以各該罪所定罰金<u>五倍以下之罰金</u>；但已盡	<u>業者以外之人</u>，有前項各款情形之一者，處新臺幣五萬元以上五百萬元以下罰鍰，<u>並令其限期改善、回收、銷毀或退運</u>；<u>屆期未改善、回收、銷毀或退運者，按次處罰</u>。 第三十二條第一款 有下列情形之一者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，<u>並令其限期改善、回收、銷毀或退運</u>；<u>屆期未改善、回收、銷毀或退運者，按次處罰</u>： <u>一、違反第十五條第一項第二款規定</u>，販賣、展示類菸品或其組合元件。 第三十七條第一項第一款 有下列情形之一者，處新臺幣一萬元以上二	不足，爰修正相關行為之處罰為刑事處罰。另為符法制體例移列本條規範，並於第一項及第二項分別就製造或輸入類菸品或其組合元件，以及販賣、展示或供應該等違法物品之犯罪行為定其刑責；其中入境旅客攜帶少量之情形，則於修正條文第二十五條之二規範其處罰特別規定。又本條具有自由刑之威嚇，所定罰金雖較現行罰鍰額度為低，惟適用刑法第三十八條第一項沒收違禁品與同法第三十八條之一沒收犯罪所得等規定，對行為人亦有類如現行罰鍰額度之實質經濟制裁之效，併此敘明。 三、考量實務違
---	---	---	---

	<u>相當注意義務</u>者，不予處罰。	十五萬元以下罰鍰： 一、違反第十五條第一項第二款規定，供應類菸品或其組合元件。	規行為之樣態，爰第一項與第二項以查獲物之件數及總淨重，就同類違規行為分定不同程度之刑事處罰。由於類菸品及其組合元件本屬禁止流通之違法物品，欠缺市場交易價格，如以查獲物價值為不同處罰之基準，易因品牌、來源、非法交易價格或鑑價方式不同而生爭議；相較之下，查獲物件數及總淨重可於查獲時客觀量測，較能提升執法一致性；又參酌常見電子煙裝置之重量多屬數十公克至近百公克之間，爰以每件約一百公克作為概括估算基準，分別以一百件約十公斤、一千件約一百公斤估算，區分相關犯罪行
--	-----------------------------	---	---

			為之刑度級距。又所定總淨重，指查獲之類菸品或其組合元件本體重量，不包含外箱、寄送包材、展示架等非屬違法物品本體之重量，併予說明。 四、考量製造、輸入類菸品或其組合元件之惡性，參考毒品危害防制條例第四條第五項規定，將輸入製造上開違法物品者，於第一項定明處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。又為罪責相當，爰就查獲物件數於一定數量以下且總淨重未逾一定重量者，定明降低其刑度。 五、至於違法販賣、展示或供應類菸品或其組合元件者，亦參考毒品危
--	--	--	--

			害防制條例，於第二項定明法定刑為三年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以下罰金，並規範減輕刑罰之要件及刑度。 六、增訂第三項處罰第一項及第二項之未遂犯。 七、增訂第四項法人及自然人雇主之併罰規定，但法人之代表人或自然人已盡防止義務者，不予處罰。 八、依修正條文第四十二條之一規定，類菸品或其組合元件一經查獲，不問屬於何人所有，均應沒收或沒入，爰刪除現行第二十六條第一項序文後段，第二項後段及第三十二條序文後段有關限期改善、回收、銷毀或退運等規定。
--	--	--	---

			本報告說明： 一、為兼顧有效打擊非法供應鏈及個案責任衡平，爰將一般製造、輸入行為之法定刑修正為六月以上五年以下有期徒刑，並保留罰金刑；另列舉重大犯罪態樣，如大量製造、輸入、組織性犯罪、常業性犯罪或犯罪所得龐大等，如有其一始加重處以一年以上七年以下有期徒刑，以符合刑罰應與行為責任及法益侵害程度相當之原則。 二、考量製造、輸入類菸品或其組合元件之行為，依其目的、規模及危害程度仍有差異，如不區分個案情節，一律課以刑事責任，恐有過度刑罰化之疑慮，亦難符比例原則、罪責相
--	--	--	--

			當原則及刑法最後手段性。爰將刑事處罰限於意圖營利而製造或輸入者，以聚焦打擊非法供應鏈及營利性流通行為。至於是否具有營利目的，仍應依交易方式、數量、包裝、分裝情形、金流、通訊紀錄、配送安排及其他客觀事證綜合認定，不以行為人主觀陳述為唯一依據；至其他未達刑事處罰程度而違反本法規定之製造、輸入行為，仍得依本法相關行政裁罰及沒入規定處理，以兼顧公共衛生保護、人民基本權保障及執法衡平。 三、另販賣、展示及供應行為雖足使違法物品流入市場，惟其犯罪情節仍有輕重之別
--	--	--	---

			，爰保留法院依個案情節量刑之空間，以兼顧罪責相當原則及刑罰個別化。 四、第四項配合第二項之增訂，修正文字。 五、第五項法人併罰規定酌作文字修正，並明定法人或自然人已盡相當注意義務，不予處罰。
第二十五條之二 入境旅客違反第十五條第一項第二款規定，隨身攜帶類菸品或其組合元件，其查獲物件數五件以下，且總淨重未逾五百公克者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰。 經依前項規定處罰，一年內再違反者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百萬元以下罰金。	第二十五條之二 入境旅客攜帶類菸品或其組合元件、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入境者，應主動向海關申報。 前項旅客於入境時主動申報，並同意由海關或主管機關依法沒入、銷毀或為其他適當處置者，免予處罰。 旅客未依第一項規定申報，經查獲攜帶前項物品，其數		行政院說明： 一、本條新增。 二、由於電子煙等型態之類菸品或其組合元件，於部分國家或地區屬合法產品，入境旅客若隨身攜帶少量上開違法物品入境，其違法情節較為輕微，應先予行政處罰，爰規定入境旅客違反第十五條第一項第二款規定，隨身攜帶類菸品或其組合元件件數五件以下，且總淨重未逾

	<u>量在中央主管機關公告之少量範圍內者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰；一年內再犯者，或逾少量依第二十五條之一第一項規定處罰。</u> <u>前項所稱少量之認定基準，由中央主管機關會商財政部公告之。</u>		五百公克者，處以行政罰。 三、前開入境旅客經裁處行政罰後，其已知類菸品或其組合元件於我國屬全面禁絕之物，如於一年內再犯者，自不宜再處以較輕之行政罰，爰於第二項定明有上開再犯情事者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百萬元以下罰金。 本報告說明： 一、考量外國旅客或一般民眾可能因不熟悉我國法令而攜帶違法新興菸品入境，若於入境時主動向海關申報並同意由主管機關依法沒入或銷毀者，宜免予裁罰。 二、至於未依規定申報而經查獲者，區分其情節給予適當制裁：倘數量
--	---	--	---

			在公告少量範圍內，維持高額行政罰鍰。至於逾公告少量範圍者，仍應依第二十五條之一相關規定判斷是否成立犯罪。 三、因應新興菸品科技日新月異、形態與包裝重量變更快速，若於本法規定具體數字，恐喪失管制彈性，爰增訂第四項，授權中央主管機關會商財政部公告「少量」之認定基準，以利海關第一線查驗實務分流執行，避免行政與關務橫向聯繫產生斷裂。
第二十六條 製造或輸入業者違反第十五條第一項第三款規定，製造、輸入<u>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</u>	(無修正意見)	第二十六條 製造或輸入業者，<u>有下列情形之一者</u>，處新臺幣一千萬元以上五千萬元以下罰鍰，<u>並令其限期改善、回收、銷毀或退運</u>；屆期	一、修正第一項： (一)配合修正條文第四十二條之一增訂類菸品等違法物品之沒收或沒入規定，

者，處新臺幣一千萬元以上五千萬元以下罰鍰。 製造或輸入業者以外之人有前項規定情形者，處新臺幣五萬元以上五百萬元以下罰鍰。		<u>未改善、回收、銷毀或退運者，按次處罰：</u> <u>一、違反第十五條第一項第二款規定，製造、輸入類菸品或其組合元件。</u> <u>二、違反第十五條第一項第三款規定，製造、輸入指定菸品或其必要之組合元件。</u> 製造或輸入業者以外之人，<u>有前項各款情形之一者</u>，處新臺幣五萬元以上五百萬元以下罰鍰，<u>並令其限期改善、回收、銷毀或退運；屆期未改善、回收、銷毀或退運者，按次處罰。</u>	爰刪除序文後段限期改善、回收、銷毀或退運及按次處罰之規定。 (二)配合製造或輸入類菸品或其組合元件罰責移列修正條文第二十五條之一第一項，爰刪除第一款，餘酌作文字修正。 二、配合修正條文第二十五條之一、第二十五條之二及第四十二條之一，第二項酌作文字修正。
第三十條 廣告業、<u>傳播媒體業者或網際網路業者</u>有下列情形之一者，處新臺幣四十	(無修正意見)	第三十條 廣告業或傳播媒體業者，<u>有下列情形之一者</u>，處新臺幣四十萬元以上二百	一、第一項修正如下： (一)配合修正條文第十五條之一第一項與

萬元以上二百萬元以下罰鍰，並令其限期改善；屆期未改善者，按次處罰。<u>但網際網路業者已依第十五條之一第四項所定準則，盡善良管理人注意義務為適當管理措施者，不予處罰：</u> 一、違反第十五條第一項第二款規定，製作廣告、接受傳播或刊載類菸品或其組合元件。 二、違反第十五條第一項第三款規定，製作廣告、接受傳播或刊載<u>未經核定通過健康風險評估審查之</u>指定菸品或其必要之組合元件。 委託製作、傳播或刊載前項各款廣告之一者，併處		萬元以下罰鍰，並令其限期改善；屆期未改善者，按次處罰： 一、違反第十五條第一項第二款規定，製作廣告、接受傳播或刊載類菸品或其組合元件。 二、違反第十五條第一項第三款規定，製作廣告、接受傳播或刊載指定菸品或其必要之組合元件。 委託製作、傳播或刊載前項各款廣告之一者，併處罰廣告委託人。	第二項增訂網際網路業者對違法資訊之善良管理人注意義務、風險管控機制及相關管理措施，並於同條第四項授權中央主管機關訂定相關事項之準則，爰於序文增列網際網路業者為規範對象。 (二)考量網際網路業者提供服務之型態多元，且其對使用者上傳、刊登或傳送內容之控制能力與廣告業或傳播媒體業者未必相同，為兼顧菸害防制、網路資訊流
--	--	---	--

罰廣告委託人。			通及平臺 治理之衡 平，爰序 文增訂但 書定明網 際網路業 者已依修 正條文第 十五條之 一第四項 所定準則 ，盡善良 管理人注 意義務採 取適當管 理措施者 ，不予處 罰；至廣 告業及傳 播媒體業 者通常直 接參與廣 告內容之 製作、編 輯、排程 或刊載， 與僅提供 使用者上 傳、刊登 或傳送內 容技術之 修正條文 第十五條 之一第一 項所定網 際網路業 者不同， 爰不適用
----------------	--	--	--

			前開免罰規定，併予說明。 (三)第二款酌作文字修正。 二、第二項未修正。
第三十一條 製造業、輸入業、廣告業、傳播媒體業者、<u>網際網路業者</u>或廣告委託人以外之人，有下列情形之一者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並令其限期改善；屆期未改善者，按次處罰： 一、違反第十五條第一項第二款規定，製作廣告、接受傳播或刊載類菸品或其組合元件。 二、違反第十五條第一項第三款規定，製作廣告、接受傳播或刊載<u>未經核定通過健</u>	(無修正意見)	第三十一條 製造業、輸入業、廣告業、傳播媒體業者或廣告委託人以外之人，有下列情形之一者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並令其限期改善；屆期未改善者，按次處罰： 一、違反第十五條第一項第二款規定，製作廣告、接受傳播或刊載類菸品或其組合元件。 二、違反第十五條第一項第三款規定，製作廣告、接受傳播或刊載指定菸品或其必要之組合元	配合修正條文第三十條增列網際網路業者為處罰對象，爰修正序文；第二款酌作文字修正。

<u>健康風險評估審查之指定菸品或其必要之組合元件。</u>		件。	
第三十二條 違反第十五條第一項第三款規定，販賣、展示<u>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者</u>，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰。	(無修正意見)	第三十二條 有下列情形之一者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，<u>並令其限期改善、回收、銷毀或退運；屆期未改善、回收、銷毀或退運者，按次處罰：</u> 一、違反第十五條第一項第三款規定，販賣、展示類菸品或其組合元件。 二、違反第十五條第一項第三款規定，販賣、展示指定菸品或其必要之組合元件。	一、就違規販賣、展示類菸品或其組合元件之處罰移列修正條文第二十五條之一第二項規範，爰刪除第一款。 二、第二款與序文整併列為本條規定，並增列「未經核定通過健康風險評估審查之」文字，以與第十五條第一項第三款規範一致。 三、刪除原序文有關「並令其限期改善、回收、銷毀或退運；屆期未改善、回收、銷毀或退運者，按次處罰」之文字，理由同修正條文第二十六條說明一(一)。
第三十五條之一 有下列情形之一而無正當理	(無修正意見)		一、<u>本條新增。</u> 二、配合修正條文第十五條之

由者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並令其限期改善；屆期未改善者，按次處罰： 一、網際網路業者違反第十五條之一第五項規定，未於期限內限制瀏覽或移除違法資訊。 二、網際網路業者違反第十五條之一第六項規定，未依限保存資訊、資料，或未依主管機關通知提供資訊、資料。 三、網際網路接取服務提供者違反第十五條之二第一項或第二項規定，未於期限內完成限制接取或停止解析。 四、網際網路接取服務提供者違反第			一第五項、第六項及第十五條之二第一項至第三項課予網際網路業者及網際網路接取服務提供者相關義務，定明其罰責。 三、至網際網路接取服務提供者符合修正條文第十五條之二第三項但書規定，而未能保存或提供資訊、資料，非屬序文所定「無正當理由」之情形，免依第四款規定處罰，併此敘明。
---	--	--	--

十五條之二 第三項本文 規定，未依 限保存資訊 、資料，或 未依主管機 關通知提供 資訊、資料 。			
第三十七條 違 反第十五條第 一項第三款規 定，供應<u>未經 核定通過健康 風險評估審查 之指定菸品</u>或 其必要之組合 元件，處新臺 幣一萬元以上 二十五萬元以 下罰鍰。 違反第十 七條第一項規 定，供應菸品 、指定菸品必 要之組合元件 予未滿二十歲 之人，或以強 迫、引誘或其 他方式使孕婦 或未滿二十歲 之人吸菸，處 新臺幣一萬元 以上二十五萬 元以下罰鍰。 營業場所 供應菸品、指 定菸品必要之	(無修正意見)	第三十七條 <u>有 下列情形之一 者</u>，處新臺幣 一萬元以上二 十五萬元以下 罰鍰： <u>一、違反第十 五條第一項 第二款規定 ，供應類菸 品或其組合 元件。</u> <u>二、違反第十 五條第一項 第三款規定 ，供應指定 菸品或其必 要之組合元 件。</u> <u>三、違反第十 七條第一項 規定，供應 菸品、指定 菸品必要之 組合元件予 未滿二十歲 之人，或以 強迫、引誘 或其他方式</u>	一、供應類菸品 或其組合元件 之罰責移列修 正條文第二十 五條之一第二 項規範，爰刪 除第一項第一 款。 二、第一項第二 款酌作文字修 正列為第一項 ；第一項第三 款移列為第二 項，現行序文 酌修文字與該 二項整併規範 。供應未經核 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，以及供應 菸品、指定菸 品必要之組合 元件予未滿二 十歲之人等行 為，維持行政 罰規範。 三、第二項移列

組合元件予未滿二十歲之人，處罰其負責人。		使孕婦或未滿二十歲之人吸菸。 營業場所供應菸品、指定菸品必要之組合元件予未滿二十歲之人，處罰其負責人。	為第三項，內容未修正。
第三十七條之一違反第十五條第二項規定使用、持有類菸品或其組合元件者，處新臺幣<u>三萬元</u>以上<u>十萬元</u>以下罰鍰。 違反第十五條第二項規定，使用、持有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者，處新臺幣二千元以上一萬元以下罰鍰。	第三十七條之一違反第十五條第二項規定，<u>於第十八條及第十九條所定場所使用類菸品或其組合元件者</u>，處新臺幣三萬元以上十萬元以下罰鍰；<u>於該等場所持有類菸品或其組合元件者</u>，處新臺幣一萬元以上三萬元以下罰鍰。 違反第十五條第二項規定，<u>於第十八條第一項及第十九條第一項所定場所使用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者</u>，	第四十條第三項違反第十五條第二項規定，使用類菸品或同條第一項<u>第三款</u>之指定菸品者，處新臺幣二千元以上一萬元以下罰鍰。	行政院說明： 一、本條由現行第四十條第三項移列修正。 二、配合修正條文第十五條第二項增訂不得持有類菸品、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，爰增訂持有上開違法物品之罰責。 三、由於類菸品或其組合元件危害較大，且實務上常作為毒品施用器具，爰對使用或持有類菸品或其組合元件提高其法定罰鍰額度為新臺幣三萬元以上十

	<u>處新臺幣五千元以上二萬元以下罰鍰；於該等場所持有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者，處新臺幣二千元以上一萬元以下罰鍰。</u> <u>違反第十五條第四項規定，持有前二項物品而有販賣、供應、散布、運輸、陳列或其他營利目的者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。</u> <u>符合第十五條第五項規定者，不適用前三項處罰規定。</u>	萬元以下，並列為第一項。 四、至使用、持有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，維持現行第四十條第三項所定使用上開違法物品之罰鍰額度，爰酌作文字修正，並為符法制體例，列為第二項。 本報告說明： 一、參考香港立法例採取漸進式管制策略，區分禁菸場所與非禁菸場所，將單純持有之禁止範圍，明確限定於本法第十八條第一項及第十九條第一項所定之法定禁菸場所。此舉不僅使持有規範得與既有禁菸場所稽查機制與人力相互銜接，大幅降低基層執法成本，亦能有效保障
--	---	---

			人民私人領域之隱私權與財產權。 二、類菸品（電子煙）屬全面禁止製造、輸入、販賣、供應及展示之物品，對公共衛生危害程度較高，審慎調高於禁菸場所使用之罰鍰額度，以與單純持有作出區隔；未經健康風險評估審查之指定菸品（加熱菸）係因尚未完成法定審查程序而禁止流通，其法律性質與類菸品不同，維持較低之罰鍰級距，以符合二者規範密度之差異。並配合第十五條第二項禁止範圍修正。 三、考量使用行為較單純持有對公共衛生及菸害防制目的造成更直接之危害，爰區分持有與使用之法律效果，並
--	--	--	--

			依物品種類分別設計不同裁罰級距。 四、對於具有販賣、供應或其他營利目的之持有行為，因其危害法益及擴散風險顯著高於禁菸場所內之單純攜帶，且常以私人處所、倉庫作為地下流通據點，爰增訂第三項提高行政裁罰額度，藉以精準打擊非法供應鏈之物流核心。 五、配合第十五條第五項例外規定，避免依法查扣、司法保管或合法研究用途之持有人，以及於邊境主動申報由海關沒入之旅客仍受行政裁罰，以維持法律體系一致性與人道平衡，爰增訂第四項。
第三十八條 販賣菸品、指定菸品必要之組	(無修正意見)	第三十八條 販賣菸品、指定菸品必要之組	配合增訂修正條文第十三條之一，於第四款增訂

合元件或販賣菸品之場所，有下列情形之一者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並令其限期改善；屆期未改善者，按次處罰： 一、違反第八條所定禁止之方式販賣菸品、指定菸品必要之組合元件。 二、違反第十三條第一項規定，未於明顯處標示警示圖文。 三、違反依第十三條第三項所定辦法中有關標示、展示之範圍、內容或方式之規定。 四、違反<u>第十三條之一規定，於販賣菸品場所以外之場所販賣指定菸品必要之組合元件。</u>		合元件或販賣菸品之場所，有下列情形之一者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並令其限期改善；屆期未改善者，按次處罰： 一、違反第八條所定禁止之方式販賣菸品、指定菸品必要之組合元件。 二、違反第十三條第一項規定，未於明顯處標示警示圖文。 三、違反依第十三條第三項所定辦法中有關標示、展示之範圍、內容或方式之規定。	其罰責。
第四十條 禁止	(無修正意見)	第四十條 禁止	一、第三項移列

吸菸場所，有下列情形之一者，處場所負責人新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並令其限期改善；屆期未改善者，按次處罰： 一、違反第十八條第二項規定，未於所有入口處設置明顯禁菸標示或供應與吸菸有關之器物。 二、違反第十九條第二項規定，未於所有入口處及其他適當地點，設置明顯禁菸標示或除吸菸區外不得吸菸意旨之標示；或於吸菸區外供應與吸菸有關之器物。 三、設置吸菸區違反第十九條第三項規定。 於第十八條第一項所定		吸菸場所，有下列情形之一者，處場所負責人新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並令其限期改善；屆期未改善者，按次處罰： 一、違反第十八條第二項規定，未於所有入口處設置明顯禁菸標示或供應與吸菸有關之器物。 二、違反第十九條第二項規定，未於所有入口處及其他適當地點，設置明顯禁菸標示或除吸菸區外不得吸菸意旨之標示；或於吸菸區外供應與吸菸有關之器物。 三、設置吸菸區違反第十九條第三項規定。 於第十八條第一項所定	修正條文第三十七條之一規範，爰予刪除。 二、第一項及第二項未修正。
---	--	---	---

場所或第十九條第一項不得吸菸之場所吸菸者，處新臺幣二千元以上一萬元以下罰鍰。		場所或第十九條第一項不得吸菸之場所吸菸者，處新臺幣二千元以上一萬元以下罰鍰。 <u>違反第十五條第二項規定，使用類菸品或同條第一項第三款之指定菸品者，處新臺幣二千元以上一萬元以下罰鍰。</u>	
第四十二條之一 依本法查獲之類菸品、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，不問屬於何人所有，沒收或沒入之。	第四十二條之一 <u>犯第二十五條之一之罪而查獲之類菸品、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，沒收之。</u> <u>違反第十五條第三項或第四項規定而查獲之前項物品，不問屬於何人所有，沒入之。</u>		行政院說明： 一、<u>本條新增。</u> 二、為避免違法物品再流入市場，爰參考菸酒管理法第五十七條規定，定明依本法查獲之類菸品、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，不問屬於何人所有，均予沒收或沒入。 三、類菸品或其組合元件於本法本次修正施行後，屬刑法

			第三十八條第一項之違禁物，不問屬於犯罪行為人與否，均沒收之。又上開違法物品係屬違禁物，且非同條第二項所定供犯罪所用、犯罪預備之物或犯罪所生之物，不論是否屬於犯罪行為人所有，均無同條第二項及第三項沒收規定之適用，附此敘明。 本報告說明： 一、行政院提案「沒收或沒入之」，未明確區分刑事沒收與行政沒入之適用前提及法律效果，致刑事制裁與行政管制措施混同規範。因沒收屬刑事法上之法律效果，須以犯罪成立為前提並由法院依法宣告，如案件經不起訴或緩起訴處分，仍得依刑法總則
--	--	--	---

			相關規定單獨宣告沒收，以防違法物品流入市場；沒入則屬行政法上之管制措施，由主管機關依行政程序為之，二者於法律性質、程序保障及救濟途徑均有本質差異。現行規定未予區分，恐使執法機關及法院於適用時產生解釋歧異，違反法律明確性原則。 二、行政院提案「不問屬於何人所有」未區分刑事沒收與行政沒入之適用範圍，易使財產剝奪之法律效果脫離其責任基礎。若適用範圍不明確，可能導致未構成刑事犯罪或僅屬行政違規之情形，仍因「依本法查獲」而一律適用沒收或沒入，產生財產權限制過度之疑
--	--	--	---

			慮，並與比例原則及責任原則未盡相符。 三、按刑事沒收係以犯罪成立為前提，屬對犯罪關聯物之法律評價及結果性制裁，已依刑法沒收制度具備對抗物權歸屬之效果，無須於條文重複明定「不問屬於何人所有」。反之，行政沒入係為達成公共衛生及邊境管制目的之預防性措施，為確保違禁或高風險物品得即時排除於市場之外，仍有明文規定「不問屬於何人所有」以突破物權歸屬限制之必要。 四、爰依違法行為性質予以明確區分：對構成第二十五條之一犯罪之案件，適用刑事沒收，由法院依法宣告；對違反第十五條第
--	--	--	---

			三項或第四項之行政違法案件，則適用行政沒入，由主管機關依行政程序為之。藉此明確區分刑事責任與行政責任之法律效果，使制度運作符合罪刑法定原則、法律明確性原則及刑事、行政二元責任體系。第一項之沒收，仍應依刑法及刑事訴訟法相關規定，由法院依法宣告。
第四十二條之二 依本法裁處沒入之物品，須為適當處理而其費用逾中央主管機關公告之一定金額者，由主管機關令受處分人負擔全額費用。 依前項規定令負擔全額費用之處分應於支付處理費用之日起五年內為之。但於沒入處分確定	(無修正意見)		一、<u>本條新增</u>。 二、依本法裁處沒入之物品，其所有權已歸屬國家，惟其處理往往所費甚鉅，概由國庫支付，未符公平正義，爰參考海關緝私條例第四十五條之四第一項立法例，於第一項規定沒入物處理費用逾中央主管機關公告之一定金

前已支付物品處理費用者，自沒入處分確定之日起算。			額者，由主管機關令受處分人全額負擔；並參考同條第三項規定，於第二項規定令負擔費用之處分應於支付處理費用之日起五年內為之，惟於沒入處分確定前已支付物品處理費用者，自沒入處分確定之日起算，俾資遵循。
第四十四條 本法所定 <u>行政罰</u> ，除第三十五條規定由中央主管機關處罰外，由直轄市、縣（市）主管機關處罰之。	（無修正意見）	第四十四條 本法所定罰則，除第三十五條規定由中央主管機關處罰外，由直轄市、縣（市）主管機關處罰之。	配合本法本次修正增訂刑事處罰規定，且本條旨在規範行政罰之處罰權責機關，爰將「本法所定罰則」修正為「本法所定行政罰」，以資明確。
第四十五條之一 主管機關對於檢舉查獲違反第十五條第一項第二款或第三款規定，製造、輸入類菸品、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	第四十五條之一 主管機關對於檢舉查獲違反第十五條第一項第二款或第三款 <u>或第四項</u> 規定，製造、輸入 <u>或具營利目的而持有</u> 類菸品、其組合元件、未經核定通過健康風		行政院說明： 一、 <u>本條新增</u> 。 二、為鼓勵民眾檢舉違反第十五條第一項第二款、第三款規定，製造、輸入類菸品、其組合元件、未經核定通過健康風險評估審查之指定菸

要之組合元件者，得酌予獎勵；查獲該等違法情事之查緝機關，亦同。 主管機關應對檢舉人身分資料嚴守秘密；於訴訟程序，亦同。公務員有洩密情事，應依法追究刑事及行政責任。 前二項主管機關受理檢舉案件之管轄、處理期間、保密、檢舉人與查緝機關獎勵及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。	險評估審查之指定菸品或其必要之組合元件者，得酌予獎勵；查獲該等違法情事之查緝機關，亦同。 主管機關應對檢舉人身分資料嚴守秘密；於訴訟程序，亦同。公務員有洩密情事，應依法追究刑事及行政責任。 前二項主管機關受理檢舉案件之管轄、處理期間、保密、檢舉人與查緝機關獎勵及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。		品或其必要之組合元件之行為，以防堵該等違法物品自源頭流通，達成菸害防制及維護國民健康之目的，並提振查緝人員之士氣，爰參考菸酒管理法第四十三條及檢舉或查獲違規菸酒案件獎勵辦法規定，於第一項定明對檢舉人及查緝機關得酌予獎勵。 三、為降低檢舉違反第十五條第一項第二款或第三款規定情事，身分遭外洩之疑慮，主管機關應對檢舉人身分資料嚴守秘密；於訴訟程序，亦同。公務員有洩密情事，應依法追究刑事及行政責任，爰為第二項規定。 四、主管機關受理檢舉案件之管轄、處理期
--	---	--	--

			間、保密、對檢舉人與查緝機關獎勵及其他應遵行事項之具體內容，授權由中央主管機關以辦法定之，爰為第三項規定。 本報告說明： 一、配合修正條文第十五條第四項新增「私人場所具營利目的持有」之禁止規定。考量地下囤積倉庫乃非法新興菸品流竄之物流心臟，其社會危害性不亞於零星之末端販售。 二、為有效結合民間與各級查緝機關之情報力量，鼓勵發動「破倉行動」，打擊地下大型發貨倉，爰修正第一項。將檢舉查獲「營利目的持有」行為之情形，一律納入檢舉獎勵與查緝獎金之範疇，以貫徹徹底瓦
--	--	--	---

			解非法供應鏈之法政策。
第四十五條之二 本法中華民國○年○月○日修正之第十五條第二項規定施行前，非供他人使用而持有類菸品、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，於修正施行之日起一個月內經查獲仍持有者，依第四十二條之一規定沒入之，不適用第三十七條之一規定處罰。 本法中華民國○年○月○日修正之第二十五條之一規定施行前，製造、輸入、販賣、展示或供應類菸品或其組合元件，於修正施行後裁罰者，適用修正施行前之規定。	第四十五條之二 本法中華民國○年○月○日修正之第十五條第二項<u>至第五項</u>規定施行前，<u>已</u>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者，於修正施行之日起一個月內經查獲，依修正後第十五條第三項或第四項規定屬不得持有之情形者，<u>僅</u>依第四十二條之一規定沒入，不適用第三十七條之一規定處罰。<u>符合第十五條第五項規定者，不適用前段沒入之規定。</u> 本法中華民國○年○月○日修正之第二十五條之一規定施行前，製造、輸入、		行政院說明： 一、<u>本條新增。</u> 二、考量持有類菸品、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，於本法本次修正增訂處罰規定，為避免本法本次修正施行前因非供他人使用而持有上開物品者，於修正施行後即受罰鍰之裁處，爰於第一項定明於施行日起一定期間內經查獲者，僅依修正條文第四十二條之一規定沒入上開物品，不適用修正條文第三十七之一就其持有行為處以罰鍰。又本法本次修正條文依修正條文第四十七條第二項規定自公布日施行，衡酌相關宣

	販賣、展示或供應類菸品或其組合元件，於修正施行後裁罰者，適用修正施行前之規定。	導及使民眾知悉等實務作業調整所需期間，前開一定期間定為施行之日起一個月內；該期間屆滿後，仍依修正條文第三十七條之一規定處以罰鍰，併予敘明。 三、配合本法本次修正將製造、輸入、販賣、展示或供應類菸品或其組合元件由行政罰修正為刑事處罰，為明確新舊法過渡期間違規行為裁罰規定之適用，爰於第二項定明修正條文第二十五條之一規定施行前製造、輸入、販賣、展示或供應類菸品或其組合元件，於修正施行後裁罰之依據。 本報告說明： 一、配合修正條文第十五條改採公共場所禁止持有、非禁
--	--	---

			菸場所之營利持有禁止之分級管理制度，並增訂第五項合理例外規定，爰將第一項過渡規定之適用範圍，調整為第十五條第二項至第五項，使其與修正後持有禁止及例外規範體系一致。 二、鑑於修正後對「單純持有」新興菸品之行為均屬行政罰範疇，其過渡期間經查獲之處置，於法理上僅適用行政管制之「沒入」，爰明確維持原草案僅適用行政罰「沒入」之定位，以完備本報告所建立之刑事（沒收）與行政處分（沒入）分流管理體系。另配合第十五條第五項合理例外規定之增訂，為免依法查扣、學術研究等合法
--	--	--	--

			持有者於過渡期間誤遭沒入，爰於第一項後段增訂阻斷條款，明定其不適用過渡沒入之處置，以維護法秩序之一致性。
第四十七條 本法施行日期，由行政院定之。 <u>本法修正條文自公布日施行。</u>	(無修正意見)	第四十七條 本法施行日期，由行政院定之。	一、現行條文未修正，列為第一項。 二、增訂第二項，定明本法修正條文自公布日施行。

參考文獻

一、政府出版品、書籍

- 1、立法院第 11 屆第 5 會期第 16 次會議議案關係文書（院總第 20 號政府提案第 11022287 號），115 年 7 月 1 日印發。
- 2、立法院第 9 屆第 4 會期第 15 次會議議案關係文書，（院總第 146 2 號政府提案第 16200 號），106 年 12 月 27 日印發。
- 3、李郁強，《新加坡與香港關於持有電子煙及加熱菸之法制研究（編號 R03121）》，臺北市：立法院法制局，115 年 7 月。
- 4、李郁強，《電子煙管理法制之研析（編號 R01523）》，臺北市：立法院法制局，110 年 11 月。
- 5、喬西·拉賈（Jothie Rajah）著、林添貴譯，《「依法治國」的迷思：新加坡國家威權法治史》，臺北市：季風帶文化，110 年 4 月。

二、期刊論文

- 1、李琬珊，〈持有概念與持有毒品罪—從最高法院 104 年度臺非字第 199 號判決談起〉，《政大法學評論》，第 158 期，108 年 9 月，頁 161-228。
- 2、周漾沂，〈法概念、法益與刑事立法〉，《月旦法學雜誌》，第 348 期，113 年 5 月，頁 6-18。

三、網路資源

- 1、FDA，Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act - An Overview，網址：<https://www.fda.gov/tobacco-products/rules-regulations-and-guidance-related-tobacco-products/family-smoking-prev>

ention-and-tobacco-control-act-overview，最後瀏覽日期：115 年 7 月 5 日。

2、FDA，Rules and Regulations Related to Tobacco Products，網址：<https://www.fda.gov/tobacco-products/rules-regulations-and-guidance-related-tobacco-products/rules-and-regulations-related-tobacco-products>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 5 日。

3、GOV.UK，E-cigarettes: regulations for consumer products，網址：<https://www.gov.uk/guidance/e-cigarettes-regulations-for-consumer-products>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 5 日。

4、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 5 日。

5、NHS，Using e-cigarettes to stop smoking，網址：<https://www.nhs.uk/live-well/quit-smoking/using-e-cigarettes-to-stop-smoking/>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 5 日。

6、內政部，強化毒品源頭斷絕及毒駕查緝 內政部三管齊下守護用路安全，115 年 6 月 1 日，網址：https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=2&s=338732&sms=9009，最後瀏覽日期：115 年 7 月 1 日。

7、日本《藥機法》(医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律)，網址：<https://laws.e-gov.go.jp/law/335AC0000000145>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 5 日。

8、司法院釋字第 564 號解釋，網址：<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310745>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 1 日。

- 9、司法院釋字第 582 號解釋，網址：<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310763>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 3 日。
- 10、司法院釋字第 603 號解釋，網址：<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310784&rn=2211>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 1 日。
- 11、司法院釋字第 689 號解釋，網址：<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310870&rn=12890>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 1 日。
- 12、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 5 日。
- 13、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 5 日。
- 14、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 5 日。
- 15、賴昀岫，帶電子煙入境比照非洲豬瘟重罰！最高 100 萬 檢舉違法製造輸入有獎勵，知新聞，115 年 6 月 25 日，網址：<https://www.knews.com.tw/news/944FB7BA61E7492247910B166537ABE5>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 8 日。
- 16、廖靜清，「喪屍煙彈」毒駕頻傳 擬修法罰持有電子煙、稽查 104

萬件開罰 9.2 億，聯合新聞網，115 年 6 月 1 日，網址：<https://udn.com/news/amp/story/7266/9538026>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 1 日。

17、憲法法庭 111 年憲判字第 8 號，網址：<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=38&id=340546>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 2 日。

18、韓國《國家健康促進法》，網址：https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=45814&lang=ENG，最後瀏覽日期：115 年 7 月 5 日。

19、韓國《菸草商業法》，網址：https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=43278&lang=ENG，最後瀏覽日期：115 年 7 月 5 日。

附錄一：「菸害防制法部分條文修正草案」（初稿）書面審查意見及參採情形

衛生福利部：

（本報告於 7 月 9 日截稿時，尚未回覆意見）

蔡研究員琮浩：

- 一、按草案係考量類菸品及其組合元件常淪為施用毒品之載具，將製造、輸入及供應端行為提升為刑事罰，並全面禁止持有該等物品。本報告參酌新加坡、香港之立法例，認全面禁止持有恐過度干預私人領域，亦不符行政罰故意過失責任原則，本報告基於「公共場所優先管制、非禁菸場所之營利持有重點打擊、供應鏈分級刑責、建立合理例外及邊境申報分流」策略之原則進行修正亦可資同意。參酌《兒童及少年性剝削防制條例》係將持有分成（一）意圖散布、播送、交付、公然陳列或販賣（營利）而持有（第 38 條）及（二）單純持有（無正當理由持有）等兩類，爰對於持有之樣態，仍宜依其持有之目的及行為結果為不同之管制。
- 二、承上，按本法第 15 條第 2 項係規範任何人不得使用類菸品、其組合元件及指定菸品（指第 1 項第 3 款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），本草案則增訂持有樣態。惟無論是否增訂持有樣態，全面禁止包括電子煙在內之各式類菸品為本法 112 年修正之意旨，若依本報告建議條文，恐將使用類菸品之行為限縮於本法第 18 條及第 19 條所定之場所，而有開放本法第 18 條及第 19 條列示以外場所得「使用」類菸品、其組合元件及指定菸品之虞，與本法 112 年之修正意旨有違。準此，依本報告建議條文，建議將使用及持有之行為樣態分項規範。本報告第 15 條第 2 項建議修正為：「任何人不得使用前項第二款、第三款物品。」；第 3 項建議修正為：「任何人不得於第十八條及第十九條所定場所持有第一項第二款、第三款物品。其於該等場

所以外之場所持有且有……。」

三、按本法第 18 條係規範全面禁菸場所，本法第 19 條則規範得設吸菸區場所，本法第 18 條及第 19 條所定場所包括禁菸場所及得設吸菸區場所。爰本報告建議條文第 15 條第 2 項及第 3 項「於第十八條及第十九條所定禁菸場所」建議刪除「禁菸」，以符合現行條文之規定。

四、有關本報告建議草案第 15 條之 1 增訂第 15 條第 3 項為網際網路業者應盡善良管理人注意義務為違法資訊適當管理措施之適用範圍，惟本法第 15 條第 1 項已規範「任何人不得製造、輸入、販賣、供應、展示或廣告類菸品、其組合元件及指定菸品」，與本報告建議第 15 條第 3 項所定之「具供應鏈功能之持有」於網際網路上之供販賣、供應、散布、運輸、陳列或其他營利目的似無不同，有無增訂之必要建議可再予釐清。若釐清後認為仍有增訂必要，建議依草案體例修正為「、第三項網際網路」或依本法第 12 條第 1 款體系修正為「電腦網路」。

五、參考文獻一、「3、李郁強，《新加坡與香港關於持有電子煙及加熱菸之法制研究（編號 R03121）》，臺北市：立法院法制局，115 年 7 月。」內文沒有引用，請補註。

參採情形：

一、本報告考量持有行為之違法性及社會危害程度具有差異，不宜一律採相同管制方式，爰維持依持有態樣分級規範。建議條文已區分公共場所持有與非公共場所持有，並以具有客觀事證足認供販賣、供應、散布、運輸、陳列或其他營利目的之持有行為納入禁止範圍。

二、參採第二點意見，考量本法 112 年修正時已全面禁止使用新興菸品，本次修正重點在於規範新興菸品之持有行為，雖然新興菸品

之使用應否不論場所全面禁止，仍有討論空間，但鑑於本次修正針對持有行為，為避免修正後產生第 18 條及第 19 條所定場所外，得合法使用而與現行規範不同。爰將「使用」及「持有」分項規範。

三、參採第三點意見，第 18 條及第 19 條所定場所，包含全面禁止吸菸場所及得設吸菸區之場所，為避免容易混淆，爰將建議條文「禁菸場所」修正為「所定場所」。

四、參採第四點意見，刪除第 15 條之 1 之修正。

五、第五點意見，已補註。

黃副研究員薇蓉：

一、本報告初稿自憲法比例原則、隱私權保障及公共衛生目的等面向進行衡量，未逕採全面禁止或一律重刑化之規範模式，復而參酌比較法經驗提出「公共場所優先管制、非禁菸場所營利持有禁止」之分流架構，未落入單一「重刑化」與「全面禁絕」之思維，既避免過度干預私人領域所衍生的違憲疑慮，亦有助於兼顧公共衛生保護與人民基本權保障。

二、本報告初稿問題研析與建議第一點之（五）（初稿頁 18 至 19），建議明確指出將電子煙管制與非洲豬瘟防制進行類比²⁷，在法益基礎及制度目的尚難逕予類比。非洲豬瘟涉及重大動物傳染病防治、農業經濟及生物安全；相對而言，旅客攜帶少量自用之電子煙，其法益侵害主要涉及公共衛生、青少年保護及毒品載具管理等面向，與非洲豬瘟涉及之重大動物防疫及農業安全仍有本質差異。基於比較法上之落差與信賴保護原則，許多先進國家（如美國部分州、英國、紐西蘭以及日本對加熱菸之態度）允許電子煙

²⁷ 賴昀岫，帶電子煙入境比照非洲豬瘟重罰！最高 100 萬 檢舉違法製造輸入有獎勵，知新聞，115 年 6 月 25 日，網址：<https://www.knews.com.tw/news/944FB7BA61E7492247910B166537ABE5>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 8 日。

或相關減害菸品之合法流通與使用。不知情之外國觀光客或久居海外之國人，未必熟稔我國採取較為嚴格之全面禁止政策。對攜帶少量自用電子煙之旅客，在未給予充分警告與自願放棄機會之情況下，逕行課予新臺幣 20 萬元以上之巨額罰鍰甚至施以刑罰，制裁強度相當高，不僅嚴重違反比例原則與期待可能性，實務上更勢必引發大量之外交糾紛、行政訴願與訴訟案件，徒增第一線海關與行政法院之負荷。因此，報告初稿建議之「主動申報免罰但沒入銷毀，未申報重罰」規定，於此更具正當性。

三、本報告初稿問題研析與建議第二點（初稿頁 19 至 23），關於草案第 25 條之 1（供應鏈刑事責任之階梯化設計），建議對製造、輸入之重大犯罪加重處罰，並列舉 4 款加重事由，其中第 2 款為：「二、因犯罪獲利達中央主管機關公告一定金額以上。」基於罪刑法定原則及刑罰構成要件應由法律明定之要求，將決定是否成立加重處罰之核心構成要件授權中央主管機關公告，恐有違反法律保留及授權明確性原則之疑慮。涉及加重法定刑之核心構成要件，絕不宜委由行政機關以行政命令隨時浮動調整。爰建議應直接於母法條文中明定具體之金額門檻（例如：因犯罪獲利達新臺幣五百萬元以上者），或者回歸《刑法》總則關於沒收犯罪所得之既有強大機制，直接刪除此款，而純粹以第三款（以組織性、常業性方式犯之）及第四款（利用網際網路、電子通訊大量散布或招攬交易）作為加重刑度之主軸。如此方能確保刑罰構成要件之安定性與合憲性。

四、其他

本報告初稿第 2 頁中：有本法第 12 條或第 15 條第「一」項，應為 1；第 10 頁中間：對「部定」多數人課予客觀責任，「部定」疑為「不特定」之誤繕；第 18 頁中間：亦即以「大即」非法供應鏈之核心節點為主要目的，應為「打擊」之誤繕。

參採情形：

- 一、第一點意見，係贊同本報告意見，錄供參考。
- 二、參採第二點意見，相關論述補充於內文。
- 三、參採第三點意見，刪除本報告建議條文第 25 條之 1 第 2 項第 2 款。
- 四、第四點意見，錯漏字已修正。

林助理研究員淑靜：

- 一、有關本報告建議條文第 15 條第 3 項以「具供應鏈功能」作為私人場所營利目的持有之判斷基準，立法方向係為避免私人場所作為違法新興菸品之倉儲、分裝、轉運或發貨據點，尚屬可採。惟「具供應鏈功能」一語如直接作為限制人民持有行為及行政裁罰、沒入處分之構成要件，仍有法律明確性及執法可預測性疑慮。按司法院釋字第 432 號解釋意旨，法律雖非不得使用不確定法律概念或概括條款，惟其意義仍須非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，始符合明確性原則。現行關稅法第 19 條雖亦使用「供應鏈」概念，惟該條並授權財政部就申請認證資格條件、申請程序、優質企業分類、供應鏈業別及相關適用條件訂定辦法；產業創新條例第 10 條之 2 雖以鞏固產業全球供應鏈地位為規範目的，亦係透過研究發展費用、研究發展費用占營業收入淨額比率、有效稅率及重大違法紀錄等具體條件加以限縮。舉輕明重，授益性規範尚且透過具體要素及授權命令降低不確定性，則本條涉及禁止持有、行政裁罰及沒入效果，對人民權利影響更為直接，其明確性要求自不應低於前述授益性規範。爰建議將「具供應鏈功能」移列於說明欄作為立法目的說明，條文則改以持有數量、包裝形態、分裝情形、通訊紀錄、交易紀錄、場所用途或其他客觀事證，足認係供販賣、供應、散

布、運輸、陳列或其他營利目的者，作為違法要件，以符合明確性原則及比例原則。

二、有關第 25 條之 1 建議條文，本報告將製造、輸入類菸品或其組合元件之刑事責任限於「意圖營利」者，應係為避免行政院提案過度刑罰化，方向上有其法理考量。惟製造、輸入行為本屬源頭端行為，實務上可能出現代購、團購、共同分攤成本或社群集體訂購等未必容易證明營利意圖、但客觀上仍具流通風險之態樣。若以「意圖營利」作為刑責成立之單一門檻，可能使源頭管制範圍過度限縮。建議再確認是否仍宜保留行政院提案對製造、輸入行為不以營利意圖為必要之基本架構，並將「意圖營利」改列為加重處罰或刑度分級事由；同時搭配數量、重量、包裝、分裝、交易紀錄或配送安排等客觀情節，作為刑度分級或入罪界限，以避免不分情節一律入罪。

三、其餘文字及格式體例意見如下：初稿第 10 頁註腳 16，關於司法院釋字的網址連結後方出現「...；， 司 法 院 釋 字 第 689 號 解 釋」，多了一個全形逗號「，」應予刪除；初稿第 17 頁「……草案第 15 條之 1（阻斷地下發貨倉招單）」，依前後文意是否為「招攬」之誤植；初稿第 20 頁引述行政院條文「……（第 4 項）」建議修正為「……（第 4 項）」；條文對照表第 15 條說明欄本報告說明三、「司法偵察」應改為「司法偵查」；第 37 條之 1 說明欄行政院說明「其組合元作」應改為「其組合元件」；第 42 條之 1 本報告說明欄，提到「...仍得依刑法總則相關規定達讀宣告沒收」，應修正為「單獨宣告沒收」。

參採情形：

一、參採第一點意見，建議條文第 15 條第 3 項刪除「具供應鏈功能」作為違法構成要件，改以「有客觀事證足認係供販賣、供應、散布、運輸、陳列或其他營利目的者」作為禁止持有之要件，以符

合法律明確性原則及執法可預測性。至於「供應鏈功能」一詞，僅保留於問題研析及修法說明中，作為立法目的、規範意旨及客觀事證判斷方向之說明，並非獨立之裁罰構成要件。實務上是否符合禁止持有之要件，仍應依個案之持有數量、包裝方式、分裝情形、交易紀錄、通訊內容、場所性質等客觀事證綜合認定，不得僅因修法說明提及「供應鏈功能」即逕予認定違法，以避免構成要件與立法理由混淆。

二、第二點意見，考量刑事處罰屬國家最嚴厲之制裁手段，依比例原則及刑法最後手段性原則，仍宜以具有較高不法內涵之行為作為刑事處罰對象。故維持將「意圖營利」列為製造、輸入類菸品或其組合元件之刑責成立要件，以避免非營利、自用、共同分攤或其他危害性較低之行為一律入罪，而造成刑罰範圍過度擴張。至於所提代購、團購、共同訂購等可能具有流通風險之情形，本報告認為，是否具有營利意圖或已達刑事可罰程度，仍應依個案客觀事證綜合判斷，例如持有或輸入數量、交易方式、包裝分裝情形、金流、通訊紀錄、配送安排及其他客觀情節認定；如雖未成立刑事責任，但涉及違反本法其他禁止規定者，仍得依行政裁罰、沒入等規定予以處理，並非毫無法律效果。另有關建議採行不以營利意圖為入罪要件，而改以營利作為加重處罰或刑度分級事由之方案，涉及刑事政策取向及處罰範圍之重大調整。本報告經綜合比較法、比例原則及行政院草案之評估後，仍認以營利目的作為刑責成立要件，較能兼顧公共衛生保護、人民基本權保障及罪責相當原則，爰維持原建議。

三、第三點意見，錯漏字已修正。

附錄二：衛生福利部法案及性別影響評估檢視表

法案及性別影響評估檢視表

【第一部分】：本部分由機關人員填寫

108.10.01 生效

填表日期：114 年 3 月 17 日(114 年 10 月 2 日補充)			
· 填表人姓名： <u>王珮樺</u> 職稱： <u>副研究員</u> 電話： <u>02-25220607</u> e-mail： <u>funsun012004@hpa.gov.tw</u> 身分： ☒ 業務單位人員 ☐ 法制單位人員 ☐ 其他，請說明：_____			
· 法案已於研擬初期 ☒ 徵詢性別諮詢員之意見，或 ☐ 提報各部會性別平等專案小組（會議日期：____年____月____日） 性別諮詢員姓名： <u>王秀紅</u> 服務單位及職稱： <u>考試院考試委員</u> 身分：符合本表填表說明第三點第二款（如係提報各部會性別平等專案小組者，免填）			
填 表 說 明			
一、行政院所屬各機關主管法律案報院審查，應依「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」及「中央行政機關法制作業應注意事項」規定辦理。 二、除廢止案（及配合行政院組織改造整批處理、單純訂修之法律案）外，皆應依據本表進行「法案及性別影響評估」。 三、建議各單位於法案研擬初期，即應徵詢性別諮詢員（至少 1 人），或提報各部會性別平等專案小組，收集性別平等觀點之意見。性別諮詢員應符合下列資格之一（請提醒性別諮詢員恪遵保密義務，未經部會同意不得逕自對外公開法案草案）： （一）現任臺灣國家婦女館「性別主流化人才資料庫」專家學者（公、私部門均可）。(人才資料庫網址: http://www.taiwanwomencenter.org.tw/) （二）現任或曾任行政院性別平等會民間委員。 （三）現任或曾任各部會性別平等專案小組民間委員。 （四）曾任各機關性別平等專責人員（性平業務至少占所辦業務 7 成以上）累積滿 2 年者， 或曾任性別平等兼辦人員（性平業務至少占所辦業務 3 成以上）累積滿 3 年者。 （五）曾辦理或協助各機關「法案及性別影響評估檢視表」填寫作業，且經行政院性別平等處「性別影響評估案例分享專區」收錄至少 1 案者。 四、法案研擬完成後，應併同本表送請性別平等專家學者進行程序參與（至少預留 1 週之填寫時間），參酌其意見修正法案內容，並填寫「玖、性別影響評估結果」後通知程序參與者。			
壹、法案名稱 <u>菸害防制法部分條文修正草案</u>			
貳、主管機關 <u>衛生福利部</u>		主辦機關 <u>國民健康署</u>	
參、法案內容涉及領域：		勾選（可複選）	
3-1 權力、決策、影響力領域			
3-2 就業、經濟、福利領域			
3-3 人口、婚姻、家庭領域			
3-4 教育、文化、媒體領域			
3-5 人身安全、司法領域			

3-6 健康、醫療、照顧領域		V	
3-7 環境、能源、科技領域			
3-8 其他（勾選「其他」欄位者，請簡述法案涉及領域）			
肆、問題界定與訂修需求			
項 目		說 明	備 註
4-1 問題 界定	4-1-1 問題 描述	一、菸害防制法（下稱本法）於 112 年 3 月 22 日修正施行，全面禁止電子煙等類菸品或其組合元件，及未經核定通過健康風險評估審查之指定菸品（含加熱菸）或其必要之組合元件（下併稱違法物品）之製造、輸入、販賣、供應、展示、廣告或使用，且不得使用類菸品及上開指定菸品。 二、本法施行迄今近 2 年，透過中央跨部會及地方政府合作動員，從邊境攔檢、溯源追查、流通查緝、監測管制及衛教宣導等多元面向阻絕違法物品之流通與傳播，積極查處不法行為。 三、惟仍陸續查獲有不肖業者或人士違法製造、輸入及於網際網路散布違法物品販售資訊，或入境旅客違法攜帶、違規使用等情形，亦發現電子煙含毒品危害社會安全等事件。	簡要說明所面臨問題之梗概。
	4-1-2 執行 現況 及問題之 分析	一、世界衛生組織已證實，所有形式之菸草都是有害健康。科學實證顯示，電子煙及加熱菸無助於戒菸，二者對健康造成之危害不會低於其他菸品。且會使吸菸者併用多種菸（煙）草產品，對尼古丁之依賴性更高，可能會使戒菸變得更加複雜，戒菸難度也更大。 二、依據衛生福利部國民健康署國人吸菸行為調查結果，18 歲以上成年人之吸菸率由 97 年 21.9%降至 111 年 14.0%；電子煙使用率由 107 年 0.6%增加至 109 年 1.7%，111 年下降至	1.業務推動執行時，遭遇問題之原因分析。 2.說明現行法規是否不足、須否配合現況或政策調整。

		1.4%；加熱菸使用率 111 年為 0.4%。另依據青少年吸菸行為調查結果，紙菸吸菸率在國中學生為 2.0%（110 年 2.2%）；高中職學生為 6.7%（110 年 7.2%）；惟電子煙使用率在國中學生由 107 年 1.9%上升至 112 年 3.2%，高中職學生則由 107 年 3.4%上升至 112 年 6.3%；加熱菸使用率在國中學生由 107 年 2.0%下降至 112 年 0.8%，高中職學生則由 107 年 2.7%下降至 112 年 1.9%。 三、菸害防制法於 112 年修正施行，將電子煙列為類菸品，並全面禁止之；而指定菸品（含加熱菸）須經健康風險評估審查核定通過，始得製造、輸入或販售，且現行尚未有任一產品經衛生福利部審查核定通過。 四、本法施行迄今近 2 年，透過中央跨部會及地方政府合作動員，從邊境攔檢、溯源追查、流通查緝、監測管制及衛教宣導等多元面向阻絕違法物品之流通與傳播，積極查處不法行為。自 112 年 3 月 22 日（本法修正施行日）至 114 年 2 月 28 日止，實體稽查及網路稽查電子煙及加熱菸共計 62 萬餘家件次，開立處分書計 4,965 件（電子煙 697 件、加熱菸 3,004 件、使用電子煙或加熱菸 1,113 件、網路電商及社群等 22 家平臺業者 151 件），共計裁罰新臺幣約 4.2 億元。 五、民眾雖對電子煙、加熱菸等危害有更高警覺與防範，然不肖業者或人士為了躲避查緝，常以糖果、甜點、擴香精油或電子煙主機皮套等取代電子煙產品，或用「電子果汁」、「維他命棒」、「提神紓壓電子香	
--	--	---	--

		氛」等字詞或功效進行網路販售，且標榜「新型」、「可作為紙菸替代品」、「減少二手菸、減少異味」等行銷話術推銷產品，甚至將目標族群鎖定在年輕世代，仍會導致年輕族群透過網購或社群平臺，誤觸電子煙或加熱菸之風險。 六、為有效杜絕違法物品之廣告、販賣、流通、使用，及強化網際網路違法行為管制，並賦予網際網路相關業者義務及責任，經檢討評估現行菸害防制執法狀況，並透過與跨部會、地方政府衛生局及專家會議等徵詢各界意見，現行菸害防制法有檢討修正之必要。	
4-2 訂修需求	4-2-1 解決問題可能方案	除持續透過中央跨部會及地方政府合作動員，從邊境攔檢、溯源追查、流通查緝、監測管制及衛教宣導等多元面向阻絕違法物品之流通與傳播，積極查處不法行為。另為有效杜絕違法物品之廣告、販賣、流通、使用，及強化網際網路違法行為管制，並賦予網際網路相關業者義務及責任，同步啟動菸害防制法部分條文修正程序，以完善法規管制機制。	請詳列解決問題之可能方案及其評估（涉及性別平等議題者，併列之）。
	4-2-2 訂修必要性	考量違法物品持續流通或於網際網路平臺傳播，恐造成社會安全與健康危害，有儘速施行之必要，爰擬具菸害防制法部分條文修正草案。	請說明最終必須訂修法案以解決問題之理由；如有立委提案，並請納入研析。
4-3 配套措施及相關機關協力事項		一、源頭管理：與財政部、交通部、海洋委員會等部會合作，加強違法物品邊境攔檢與查緝。 二、販售與網際網路管制：與數位發展部、國家通訊傳播委員會等部會合作，加強違法網站資訊之管制。另與金融監督管理委員會合作，查明違法賣家個資與金流來源。 三、使用與流通查緝：各地方政府落實菸害防制法查處，並偕同	配套措施諸如人力、經費需求或法制整備等；相關機關協力事項請予詳列。

	檢警調機關，加強稽查與溯源追查。 四、宣導傳播：各地方政府、教育部等機關，加強宣導與教育。	
伍、政策目標	杜絕違法物品之廣告、販賣、流通、使用，及強化網際網路違法行為管制，以防制菸(煙)害，維護國民健康。	簡要說明政策取向。
陸、徵詢及協商程序		
項 目	說 明	備 註
6-1 法案主要影響對象	一、製造、輸入、販賣、展示、供應或使用違法物品之菸品業者或其他之人。 二、網際網路平臺提供者、網際網路應用服務提供者、網際網路接取服務提供者及其他業者（併稱網際網路業者）。 三、強化菸害防制，保護國民、青少年等各族群。	請說明法案內容主要影響之機關（構）、團體或人員。
6-2 對外意見徵詢	一、衛生福利部國民健康署於 114 年 1 月 2 日及同年 2 月 7 日邀集衛生福利部法規會委員及專家學者，召開評估修正本法部分條文內容專家會議(1 月 2 日與會專家 7 位，男性 5 位，女性 2 位；2 月 7 日與會專家 8 位，男性 6 位，女性 2 位)。 二、114 年 3 月 4 日至同年 3 月 18 日於衛生福利部國民健康署網站及國家發展委員會公共政策網路參與平臺辦理預告，徵詢各界意見。	1. 請說明對社會各界徵詢意見及與相關機關（構）、地方自治團體協商之人事時地。 2. 徵詢或協商時，應敘明其重要事項、有無爭議、相關條文、主要意見、參採與否及其理由（含國際參考案例），並請填列於附表；如有其他相關資料，亦請一併檢附。 3. 對社會各界徵詢意見，應落實性別參與，<u>如有相關參與者性別統計資料，請一併檢附。</u>
6-3 與相關機關（構）及地方自治團體協商	一、行政院於 113 年 12 月 2 日召開電子煙管制措施研商會議，請衛生福利部會商相關機關評估修正本法，納入電子煙等類菸品沒收或沒入機制，並就境內、外網路廣告下架、停止解析或屏蔽特定網頁等，研議積極作法，至於法令修正前之因應管制作為，請一併妥適研議。 二、行政院於 113 年 12 月 5 日召開	

	毒品防制會報第 36 次會議，請衛生福利部國民健康署研議完善法規管制機制，以及持續積極查緝外，更應結合司法警察機關、海關及數位發展部等，透過跨機關合作，源頭阻斷電子煙之流通。另請教育部加強校園識毒、反毒之宣導，避免青少年學生接觸與使用電子煙。 三、臺灣高等檢察署於 113 年 11 月 13 日、同年月 21 日召開「跨部會精進查緝新興毒品會議」及同年 12 月 25 日召開「精進停止解析涉毒網站會議」。 四、數位發展部於 113 年 11 月 19 日召開研商「避免電商平臺販售違法商品處理機制」會議、113 年 11 月 29 日召開「網路平臺刊登或販售違法商品下架處理聯防平臺」第 1 次聯繫會議、113 年 12 月 2 日召開「運用 DNS RPZ 自律機制停止解析違法網站處理參考程序」草案討論會議、113 年 12 月 11 日召開「依行政執行法啟動 DNS RPZ 自律機制會議」、113 年 12 月 18 日召開「涉毒品、電子煙不法網站啟動 DNS RPZ 自律機制討論會議」、114 年 2 月 8 日召開「網路平臺刊登或販售違法商品下架處理聯防平臺」第 3 次聯繫會議，建議於本法中定明對違法網站得停止解析或限制接取規定。 五、衛生福利部國民健康署於 113 年 12 月 20 日邀請數位發展部、經濟部商業發展署及中華民國無店面零售商業同業公會、台灣網路暨電子商務產業發展協會、新加坡商蝦皮娛樂電商有限公司台灣分公司、統一超商股份有限公司、台灣臉書有限公司等業者召開「菸害	
--	---	--

	防制法修正施之網路平臺交流溝通會議」，及召開「自架網站停止解析執行細節溝通會議(與 TWNIC 財團法人台灣網路資訊中心)」，建議於本法定明網路平臺業者配合政府執行法令政策之依據。 六、衛生福利部國民健康署於 114 年 1 月 23 日召開 22 縣市菸害防制執法及工作聯繫會議，就違法產品取締工作推動及成果等議題，進行交流與研議。 七、衛生福利部國民健康署於 114 年 3 月 14 日召開「菸害防制法」部分條文修正內容研商會議，聽取相關單位之建議並進行溝通討論。	
--	--	--

柒、成本效益分析及對人權之影響：

項 目	說 明	備 註
7-1 成本	修正本法以杜絕違法物品之廣告、販賣、流通、使用，及強化網際網路違法行為管制，並未增加施政成本，並可補足現行法規之執法與管制措施。	1.關於成本及效益，指政府及社會為推動及落實法案必須付出之代價及可能得到之效益。 2.得量化者應有明確數字，難以量化者亦應有詳細說明。

7-2 效益		一、增訂沒入銷毀違法物品：現行本法規定，對違法製造、輸入、販賣、展示、供應、使用行為並無「沒入銷毀」規定，爰為快速處理相關違法物品，並避免違法物品持續流通造成之社會安全與健康危害。 二、完善網際網路違法廣告行銷行為管制：定明網際網路業者應建立菸害防制違法資訊監測機制。且應配合主管機關通知限期移除違法廣告資訊，並限制瀏覽相關內容，以避免網際網路平臺之相關違法資訊不斷被傳播。	
7-3 對人權之影響	7-3-1 憲法有關人民權利之規定	防制菸害，維護國民健康，符合憲法第 23 條所稱增進公共利益。	請檢視法案是否符合憲法有關人民權利之規定及司法院解釋。
	7-3-2 公民與政治權利國際公約	本法修正草案之目的，在防制菸害，維護國民健康，符合公民與政治權利國際公約規定及聯合國人權事務委員會之一般性意見，以積極促進各項人權之實現。	依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，請檢視法案是否符合公約規定及聯合國人權事務委員會之一般性意見，以積極促進各項人權之實現。
	7-3-3 經濟社會文化權利國際公約	一、經濟社會文化權利國際公約第 12 條規定，公約締約國應確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。 二、本法修正草案係基於防制菸害，維護國民健康，加強菸害防制措施，符合經濟社會文化權利國際公約第 12 條之規定。	依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，請檢視法案是否符合公約規定及聯合國經濟社會文化權利委員會之一般性意見，以積極促進各項人權之實現。
捌、性別影響評估：以下各欄位除評估法案對於不同性別之影響外，亦請關照對不同性傾向、性別特質或性別認同者之影響。			
評估項目		評估結果	備註

8-1 從性別統計及性別分析，確認與法案相關之性別議題	本法修正草案訂修內容未區分性別對象。 113 年 18 歲以上人口目前吸菸率為 12.8%，其中男性為 21.5%，女性為 4.2%，臺灣男性吸菸率明顯高於女性，主要係因： 1. 社會文化觀念：男性吸菸被視為社交與陽剛象徵，女性吸菸則不被社會期待。 2. 職場與生活環境差異：男性較常處於吸菸文化盛行之工作環境。 3. 健康與心理傾向不同：女性普遍健康意識較高，戒菸動機也較強。 4. 政策影響：禁菸政策與健康宣導對女性族群影響較深。 除持續對不同族群(如上班族、樂齡族群)宣導吸菸及二、三手菸對自己與他人之危害，亦提供吸菸者多元戒菸服務。	1. 請蒐集與法案相關之性別統計既有資料，並進行性別分析。 請參閱行政院性別平等會「性別平等研究文獻資源網」(https://www.gender ey.gov.tw/research/)、「重要性別統計資料庫」(https://www.gender ey.gov.tw/gecdb/)、各部會性別統計專區、我國婦女人權指標及「行政院性別平等會—性別分析」(https://gec ey.gov.tw)。 2. 前開性別統計與性別分析應盡量顧及不同性別、性傾向、性別特質及性別認同者，探究其處境或需求是否存在差異，及造成差異之原因；並宜與年齡、族群、地區、障礙情形等面向進行交叉分析（例如：高齡身障女性、偏遠地區新住民女性），探究在各因素交織影響下，是否加劇其處境之不利，並分析處境不利群體之需求。 3. 請根據前開性別統計及性別分析，確認並說明法案相關之性別議題。 4. 如既有性別統計及分析資料不足，請提出需強化之處及其建置方法。
8-2 落實性別平等相關法規與政策之內涵	本法修正草案執行方式未區分性別對象。 將加強男性之菸害防制宣導，如針對父親節辦理戒菸記者會或發布新聞稿等。	1. 法案若涉及下列情形，本欄位不得填列無關： (1) 內容係以特定性別、性傾向或性別認同者為規範對象。 (2) 內容涉及一般社會認知既存之性別偏見。 (3) 「8-1」欄所填列之性別統計資料顯示性別比例差距過大。 2. 請依「8-1」欄所確認之性別議題，說明其與下列第 3 點所列性別平等相關法規與政策之相關性。 3. 本欄位所指性別平等相關法

		規與政策，包含消除對婦女一切形式歧視公約（CEDAW）及其一般性建議、性別平等政策綱領及各機關有關促進性別平等相關之法規、政策、白皮書或計畫等。 4.落實前開相關法規與政策之常見態樣及案例： (1)採行一定方式去除現行法規及其執行所造成之差別待遇，提供較為弱勢之一方必要之協助，以促進其實質地位之平等。 例如：為落實 CEDAW 第 11 條消除在就業方面對婦女之歧視，刪除禁止女性於夜間工作等限制女性工作權之規定，並增訂雇用人應提供必要之夜間安全防護措施。 (2)消除或打破性別刻板印象與性別隔離，以消弭因社會文化面向所形成之差異。 例如：為促進媒體製播內容符合性別平等精神，規範節目或廣告內容不得有性別歧視之情形。 (3)提供不同性別、性傾向或性別認同者平等機會獲取社會資源，提升其參與社會及公共事務之機會。 例如 1：為協助因家庭因素離開職場之婦女，能重返職場，提升婦女勞動參與，規範二度就業婦女為政府致力促進就業之對象。 例如 2：為提升女性參與公共事務之機會，擴大參與管道，對涉及諮詢及審議性質之機制，規範其成員任一性別比例不得少於三分之一。 5.請優先將有助落實上開內容之部分納入法案相關條文規定、授權命令或未來業務執行事項，並於本欄位提出說明。
--	--	---

玖、性別影響評估結果 請機關填表人依據「填表說明四」辦理【第二部分、性別影響評估程序參與】，再續填下列「玖、性別影響評估結果」。		
9-1 評估結果之綜合說明	建議於法案研修過程，宜考量不同性別參與的機會與衡平。本法案部分條文修正之內容及執行方式不因不同性別、性傾向或性別認同者而產生不同結果。惟，建議未來宜持續針對吸菸人口之性別、年齡、區域等進行相關統計及分析，以作為政策參考依據。	
9-2 參採情形	9-2-1 說明採納意見後之調整情形（含法案、授權命令或業務執行之修正等）	持續進行相關性別、年齡及區域等之吸菸率統計及分析。又法案研修過程，邀請之專家與單位，及法案蒐集意見過程之參與者，未區分性別對象。
	9-2-2 說明未參採之理由或替代規劃	均已參採。
9-3 通知程序參與之專家學者法案評估結果（請填寫日期及勾選通知方式，請勿空白）： 已於 114 年 3 月 28 日將「評估結果」以下列方式通知程序參與者審閱 ☐ 傳真 ☒ e-mail ☐ 郵寄 ☐ 其他_____		
拾、法制單位復核（此欄空白未填寫者，將以不符形式審查逕予退件。） 10-1 法案內容： ☐ 提經法規會討論通過 ☐ 已會法制單位表示意見 10-2 徵詢及協商程序： ☐ 已徵詢及協商法案主要影響對象 ☐ 已適當說明與回應徵詢及協商對象所提之主要意見 10-3 對人權之影響： ☐ 已由法規會具人權專長委員、曾受人權教育訓練之參事、其他高階人員或委請之人權學者專家檢視 10-4 訂修程序： ☐ 本檢視表已完整填列 復核人姓名及職稱：_____		

【第二部分－性別影響評估程序參與】：本部分由性別平等專家學者填寫

拾壹、程序參與之性別平等專家學者應符合下列資格之一： ■1.現任臺灣國家婦女館網站「性別主流化人才資料庫」專家學者；其中公部門專家應非本機關及所屬機關之人員（人才資料庫網址: http://www.taiwanwomencenter.org.tw/）。 ☐2.現任或曾任行政院性別平等會民間委員。 ☐3.現任或曾任各部會性別平等專案小組民間委員。	
(一) 基本資料	
11-1 程序參與期程或時間	114 年 3 月 25 日 至 114 年 3 月 25 日
11-2 參與者姓名、職稱、服務單位及其專長領域	1. 姓名：王秀紅 2. 服務單位：考試院考試委員/高雄醫學大學名譽教授 3. 專長領域：婦女健康、高齡長期照顧、健康促進、性別議題、健康政策
11-3 參與方式	☐ 法案研商會議 ☐ 性別平等專案小組 ☒ 書面意見
(二) 主要意見 （若參與方式為提報各部會性別平等專案小組，可附上會議發言要旨，免填 11-4 至 11-7 欄位，並請通知程序參與者恪遵保密義務）	
11-4 正當程序中性別參與之合宜性	未提供性別參與法案研修相關資料。建議於法案研修過程，宜考量不同性別參與的機會與衡平。
11-5 從性別統計及性別分析，確認與法案相關之性別議題之合宜性	依據衛生福利部國民健康署國人吸菸行為調查結果： 1. 18 歲以上成年人之吸菸率由 97 年 21.9% 降至 111 年 14.0%；電子煙使用率由 107 年 0.6% 增加至 109 年 1.7%，111 年下降至 1.4%；加熱菸使用率 111 年為 0.4%。 2. 依據青少年吸菸行為調查結果，紙菸吸菸率在國中學生為 2.0%（110 年 2.2%）；高中職學生為 6.7%（110 年 7.2%）。 3. 電子煙使用率在國中學生由 107 年 1.9% 上升至 112 年 3.2%，高中職學生則由 107 年 3.4% 上升至 112 年 6.3%；電子煙在青少年使用率增加。 4. 加熱菸使用率在國中學生由 107 年 2.0% 下降至 112 年 0.8%，高中職學生則由 107 年 2.7% 下降至 112 年 1.9%。 以上統計資料，未來宜進一步進行性別統計分析，或與年齡、地區等做交叉分析，以作為政策參考依據。
11-6 落實性別平等相關法規與政策之內涵之合宜性	合宜
11-7 綜合性檢視意見	1. 本案為「菸害防制法」修正草案，為遏止違法菸品之使用及流通、快速處理相關違法物品、明確網際網路違法行為之認定、及各網際網路相關業者之義務及責任，網際網路之刊載與傳播，部分條文之修正草案包括：增訂第三章之一「網際網路之管理」(修正條文第十五條之一、之二、之三)、修正條文第二十六條、修正條文第三十條之一、修正條文第三十二條、修正條文第三十七條、修正條文第四十條、修正條文第四十七條。 2. 本法案部分條文修正之內容及執行方式不因不同性別、性傾向或性別認同者而產生不同結果。惟，建議未來宜持續針對吸菸人口之性別、年齡、區域等進行相關統計及分析，以作為政策參考依據。
(三) 參與時機及方式之合宜性	合宜
本人同意恪遵保密義務，未經部 （簽章，簽名或打字皆可） <u>王秀紅</u> ☒ 自對外公開所評估之法案。	

陸、徵詢及協商程序之附表

重要事項	有無爭議	相關條文	相關機關(構)、團體或人員之主要意見	參採與否及其理由(含國際參考案例)
查獲違法物品，其物品沒入銷毀之。	☒ 有 ☐ 無	§15 §40	1. 不得持有違法物品。 2. 沒入物品不以受處分人所有為限。 3. 建議由海關沒入銷毀。 4. 校園查獲學生攜帶菸品或違法物品得否沒收；建議警察、海關與教育等查獲單位，就違法物品應先行沒入或沒收並銷毀。	部分參採，理由如下： 一、參採社會各界意見，將研議對持有或不問屬於行為人與否違法物品增訂沒入銷毀之規定，避免違法產品持續流通。 二、涉機關間權限分工，相關行政協助之需求，後續將一併妥適研議。 三、另就沒收主體，得依「學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項」等規定辦理。
製造、輸入或廣告違法物品，處罰鍰，並令其限期改善、回收、銷毀、退運，或沒入銷毀其物品。	☒ 有 ☐ 無	§26 §27	製造、輸入或廣告違法產品所得財產或利益，應沒入或追繳。	未參採，理由如下： 本法已就該行為定有重罰，且已得將違法產品予以沒入銷毀。
網際網路資料有本法所定違法情事（以下稱違法資訊）時，主管機關應通知平臺提供者、應用服務提供者、網際網路接取服務提供者及其他業者（以下併稱網際網路業者）限制瀏覽或移除與違法資訊有關之網頁資料。	☒ 有 ☐ 無	§ 15 之 1	網際網路業者、網際網路資料定義；草案第 15 條之 1 第 1 項建議刪除網際網路接取服務提供者，而其他業者定義範圍不明。	未參採，理由如下： 一、本法所涉網際網路資料範圍，以本法所定違法情事者為限。 二、由於網際網路行為態樣多端，除網路拍賣網站等網際網路平臺業者外，另有數位傳播媒體、即時串流媒體或其他透過網際網路傳遞資訊之型態，且極易以變形之業務型態逸脫法律規範，故以例示概括其他以網際網路傳播訊息者，俾使主管機關對於脫法行為之業者有法可

				循。 三、網際網路接取服務提供者為最能立即停止對於無法送達之網際網路業者違法內容之公開閱覽，具有對於此類嚴重違規行為造成接觸違法資訊有效嚇止。
網際網路業者經主管機關依第十五條之一規定後，應於二十四小時內限制瀏覽、移除違法資訊或有關之網頁資料。 前項違法資訊、網頁資料與行為人之個人資料及網路使用紀錄資料，應保留一百八十日以提供主管機關調查。 網際網路業者應建立菸害防制違法資訊監測機制，對涉有違法資訊之虞之網頁資料，自主辦理限制瀏覽、移除違法資訊或有關之網頁資料。	☒有 ☐無	§ 15 之 2	網際網路服務可能需監控使用者秘密通訊，超出管轄範圍，違反憲法保障秘密通訊自由及隱私權；參考歐盟數位服務法、美國通訊端正法、著作權法第 90-5 條至第 90-8 條，網路服務提供者不負主動監控之責任；未增訂安全港條款。	部分參採，理由如下： 一、國家為保障消費者獲得真實而完整之資訊，避免商品廣告或標示內容造成誤導作用，或為增進其他重要公共利益目的（如保護國民健康），自得立法採取與上述目的達成間具有實質關聯之手段，限制商品廣告。 二、本法基於公益要求，課予業者應建立自主管理機制之公法義務。 三、參採社會各界意見，將研議增訂網際網路業者為實施監測機制所為之限制瀏覽或移除違法資訊，致生損害於用戶或第三人者，免負賠償責任。
網際網路業者經主管機關依第十五條之一規定通知後，應於二十四小時內限制瀏覽、移除違法資訊或有關之網頁資料。	☒有 ☐無	§ 15 之 2	應有合理通知移除時程；「通知 24 小時內移除」分相對人及利害關係人之行政救濟疑義。	部分參採，理由如下： 一、衡量實務執行可行性與菸害防制效能，將研議評估合理通知限制瀏覽或移除違法資訊之時程，爰修正草案條文現已調整為 48 小時。 二、行政處分所根據之事

				實，客觀上明白足以確認者，行政機關得逕行通知。如認通知之行政處分執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，亦得逕向行政法院聲請停止執行。且網際網路業者收受通知移除違規網頁時，亦得轉知所屬會員、用戶知悉移除情形。
網際網路業者應建立菸害防制違法資訊監測機制，對涉有違法資訊之虞之網頁資料，自主辦理限制瀏覽、移除違法資訊或有關之網頁資料。	☒ 有 ☐ 無	§ 15 之 2	網際網路業者應建立菸害防制違法資訊監測機制及配套措施。	未參採，理由如下： 草案第 15 條之 2 第 3 項規定業者應負自主管理措施，僅為訓示規定，並作為未來判斷業者對於違規網頁是否具有故意過失之判斷依據之一，故評估不另行納入要求透明度報告及相應罰則。
網際網路業者及其代表人於中華民國無營業所或住居所，且未設立分公司者，網際網路業者應以書面指定中華民國境內我國國民、依法登記之法人或設有代表人或管理人之非法人團體為其法律代表，並向中央數位主管機關提報。	☒ 有 ☐ 無	§ 15 之 3	未提報法律代表未訂罰則，且業者可能不履行；應向目的事業主管機關提報法律代表。	部分參採，理由如下： 參採社會各界意見，將研議增訂未提報法律代表之罰則或管制措施。另將「中央數位主管機關」修正為「中央主管機關」，與本法第 2 條規定一致。
有下列情形之一者，處新臺幣四十萬元以上二百萬元以下罰鍰，並令其限期改	☒ 有 ☐ 無	§ 30 之 1	建議草案第 30 條之 1 修正為：有下列情形之一者，處新臺幣四十萬元以上二百萬元以下罰鍰，並令網際網路業者限期改善；屆期未改善	未參採，理由如下： 中央與地方政府衛生局就網路監測違法情形機制成熟，且對明確違規態樣均由主管機關依法查處。另草案就限

善；屆期未改善者，得按次處罰，並得令其限制接取： 一、違反第十五條之二第一項規定，未於期限內限制瀏覽、移除違法資訊或有關之網頁資料。 二、違反第十五條之二第二項規定，未保留資料一百八十日，或未將資料提供主管機關調查。			者，得按次處罰，並得令網際網路接取服務提供者限制接取； 草案第 30 條之 1 第 2 款未配合提供資料即予以限制接取，有違比例原則；建議參考詐欺犯罪危害防制條例第 39 條第 3 項規定，考量限制接取之影響，綜合評估比例原則及最終手段性原則，由主管機關召集專家審議會議確認執行細節。	制接取需先經命改善而仍不作為之重大違規事件才由主管機關考量比例原則等另為限制接取之處分。
廣告行為之疑義。	☒有 ☐無	§30 §31 §33 §34	本法所稱廣告行為之疑義（如使用者生成內容、搜尋引擎服務、VOD/OCC（視訊隨選/線上影音內容）服務等）。	未參採，理由如下： 一、以任何形式之商業宣傳、促銷、建議或行動，其直接或間接之目的或效果在於對不特定之消費者推銷或促進菸品使用之行為，及本法第 12 條所定不得為相關促銷或廣告之規定。 二、本法第 30 條及第 31 條已定明廣告業或傳播媒體業者及行為人規範。 三、若平臺係主動允許或被動容許其使用者傳播、刊載違法產品相關廣告，屬接受使用者傳播或刊載違法產品廣告之行為；若係平臺自行抓取網路上相關違法產品資訊並放置於平臺頁面供使用者查看，則屬製作違法產品廣告。 四、此外，本次修正內容針對網際網路之管理，僅

				針對形式上未遵守主管機關命令等行為，至於其實際內容是否屬於菸品廣告，仍依本法第 12 條及第 15 條規定獨立認定。
廣告行為之罰則。	☒ 有 ☐ 無	§30 §31 §33 §34	違反本法廣告行為，未停止刊播處逐日累計罰款。	未參採，理由如下： 現行第 30 條已定有按次處罰規定，司法實務上係以裁處書送達作為切割行為數判斷，送達後，仍可就違法事實再次處罰。

註：為茲簡明，「相關條文」欄位中，各條、項、款、目等，分以下列方式表達：條→§（條號以阿拉伯數字表達）、項→I（羅馬符號）、款→(1)（括弧內置阿拉伯數字）、目→（圓圈內置阿拉伯數字），目以下則以「之○（阿拉伯數字）」表達。