

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書
(出國類別：出席國際會議)

打擊非法菸品交易國際研討會 會議報告

服務機關： 財政部國庫署
姓名職稱： 凌忠嫻 署長
 林家葳 科長
派赴國家： 新加坡
出國期間： 102年9月23日27日
報告日期： 102年12月7日

出席會議摘要

國際租稅及投資中心(International Tax and Investment Center, 簡稱為 ITIC)係成立於 1993 年,總部位於美國華府,為一提供租稅及投資改革技術協助之非營利研究及教育組織,近年致力於打擊非法菸品交易,並於本(102)年 9 月 24 日至 26 日與世界海關組織(World Customs Organization, 簡稱 WCO)合作,在新加坡假 Conrad International 飯店會議室,舉行打擊非法菸品交易國際研討會議。

本次研討會議目的在提昇全球及亞太地區對非法菸品交易本質及範圍之重視,並透過加強國際間合作及分享實務經驗,以降低非法菸品之交易,進而增加國家稅收、減少犯罪及對健康政策之負面影響。會議主題則主要包括非法菸品交易之背景介紹、成因、衡量方式及結果;亞太地區非法菸品交易本質、範圍及區域資料之比較;說明 WHO 菸草控制框架公約(Framework Convention on Tobacco Control, 簡稱 FCTC 公約)施行對消除非法菸品交易之效用;以及如何從租稅改革中,找出有效解決非法菸品交易之策略。

國際租稅及投資中心總裁 Mr. Daniel Witt 於本年 8 月間特別來函邀請國庫署凌署長忠嫻赴新加坡出席此打擊非法菸品交易國際研討會議。鑑於打擊非法菸品交易為國庫署之重要業務,可藉此會議機會與各國代表進行交流,並經由分享相關制度與實務作法,強化與各國間之合作,提高我國國際參與及貢獻,爰由國庫

署凌署長忠嫻出席會議。凌署長並於會議中就我國打擊非法菸品交易之作法進行簡報並回答相關提問，各國代表及專家對於我國致力打擊非法菸品現況及成果讚譽有加。此次會議有利於未來與各國間進行更深入之交流，並進一步協助解決非法菸品於各國間流竄的問題。

各國與會代表皆一致認為，對付非法菸品除應避免相對於鄰近國家之高菸稅差距外，若有調整稅捐之必要時，宜以溫和漸進方式為之，避免菸品之消費轉入私菸市場。另在查核面最有效方法包括落實邊境管理及執法措施、強化入境（及轉口）貨櫃內容物之掃描、增強宣導民眾不買非法菸品之意識、強化對販賣菸品之溯源管理、及透過國際合作以取得有效情資。

此次出席會議成員包括澳洲、柬埔寨、法國、香港、義大利、馬來西亞、緬甸、紐西蘭、巴基斯坦、中國大陸、菲律賓、新加坡、泰國、英國、美國、越南、及我國之菸品主管機關代表，另世界關務組織、國際刑警組織以及主要菸品業界等皆派員參加。

出席打擊非法菸品交易國際研討會議
會議報告

目錄

壹、背景說明	5
貳、會議情形	7
一、第 1 場研討會議 非法菸品背景、原因、量測、及結果.....	7
二、第 2 場研討會議 亞太地區非法菸品情形.....	13
三、第 3 場研討會議 WHO 菸草控制框架公約	15
四、第 4 場研討會議 亞洲區域未來情況	18
五、第 5 場研討會議 解決非法菸品的良方	22
參、心得與建議.....	2
肆、相關照片	33

壹、背景說明

國際租稅及投資中心(International Tax and Investment Center, 簡稱 ITIC)係成立於 1993 年, 總部位於美國華府, 為一提供租稅及投資改革技術協助之非營利研究及教育組織, 近年並致力於打擊非法菸品交易, 於本(102)年 9 月 24 日至 26 日與世界海關組織(World Customs Organization, 簡稱 WCO)合作在新加坡共同舉行打擊非法菸品交易國際研討會議。

本次研討會議目的在提昇全球及亞太地區對非法菸品交易本質及範圍之重視, 並透過加強國際間合作及分享實務經驗, 以降低非法菸品交易, 進而增加稅收、減少犯罪及對合法交易與健康政策之負面影響。會議主題則主要包括非法菸品交易之背景介紹、成因、衡量方式及結果; 亞太地區非法菸品交易本質、範圍及區域資料之比較; WHO 菸草控制框架公約施行對消除非法菸品交易之成果; 以及如何從租稅改革及合作找出有效解決非法菸品交易之策略。

國際租稅及投資中心總裁 Mr. Daniel Witt 於本年 8 月間特別來函邀請國庫署凌署長忠嫻赴新加坡出席此打擊非法菸品交易國際研討會議。鑑於打擊非法菸品交易為國庫署重

要業務，藉此會議機會與各國代表進行交流，並經由分享相關制度與實務作法，強化與各國間之合作，提高我國國際參與及貢獻，爰由國庫署凌署長出席會議。凌署長並於會議中以我國打擊非法菸品交易之作法，在 3 個場次中，進行簡報，回答相關提問，使各國代表及專家瞭解我國致力打擊非法菸品現況及成果讚譽有加，有利於未來與各國間進行更深入之交流，進一步協助解決國際間非法菸品於各國間流竄的問題。

各國與會代表皆一致認為，對付非法菸品除應避免相對於鄰近國家之高菸稅差距外，最有效方法包括落實邊境管理及執法措施、強化入境（及轉口）貨櫃內容物之掃描、增強宣導民眾不買非法菸品之意識、強化對販賣菸品之溯源管理、及透過國際合作以取得有效情資。

此次出席會議成員包括澳洲、柬埔寨、法國、香港、義大利、馬來西亞、緬甸、紐西蘭、巴基斯坦、中國大陸、菲律賓、新加坡、泰國、英國、美國、越南、及我國之菸品主管機關代表，另世界關務組織、國際刑警組織以及主要業界皆派員參加。

貳、會議情形

各國出席會議代表於9月25日下午陸續搭機抵達新加坡 Conrad International 飯店會議廳進行登記並領取會議資料。晚餐前，全體代表集合於會議廳旁進行合照。晚餐則由國際租稅及投資中心總裁 Mr. Daniel Witt 主持，主要係介紹各國與會代表，並簡短就打擊非法菸品現況，進行意見交流。

一、第1場研討會議

由國際刑警組織 Robert Manriquez 主講非法菸品流竄全球之本質。Manriquez 說明國際刑警組織近年在包括在非洲、亞洲、美洲及歐洲等地，各採取以 MEERKAT、Hurricane、Pacific 及 Black Poseidon 等為代號之行動，協助當地政府打擊各項包括菸品之非法走私。

在2012年7月23至27日在非洲包括與南非、安哥拉、及肯亞等7國政府展開稱為 MEERKAT 行動中，計查獲3,200萬支非法菸品及134噸半成品；Hurricane 行動則係於今年5月在包括中國大陸、印度、菲律賓、印尼等東南亞共8國，進行1週；另於今年5月1日至15日在包括巴拿馬、哥倫比亞、巴西、秘魯、厄瓜多、及智利等6國代號 Pacific 查緝活動中，則查獲菸品200萬包；在歐洲

包括烏克蘭等共 6 國之 Black Poseidon 行動，則查獲價值 3,760 萬美元之非法菸品。

Manriquez 認為高查獲量，主要係與當地政府所投入之資源及當地菸稅高低有密切相關，另非法菸品問題嚴重與否則尚需視政府查緝決心、刑罰嚴格、是否列為首要執法對象、深化公民意識、及經濟情勢好轉程度等情況而定。Manriquez 補充表示菸稅高的國家，多乃走私集團之目標；又非法菸品之生產地，除非常少部分係由合法廠商生產外，大部分則全部在勞動成本低廉之國家。

會議主席 Elizabeth Allen 則介紹 ITIC 出版之打擊非法菸品交易手冊第 2 版之內容，依據 KPMG¹之調查結果，2012 年全球非法菸品總值約美金 655 億元，但實際總查獲量卻少於 10%。非法菸品之普遍度最近逐年提高，係因各國為降低吸菸率對菸品課以高稅率，吸菸民眾因經濟不景氣而為節省開支導致不法菸品有其市場，又取締非法菸品執行不佳，對於違反者之罰則輕微，及當地政府欠缺相關打擊非法菸品之相關資源以及政治意願。因此對於非法菸品走私集團之組織犯罪，加上，幾無有效對策，任憑市場

¹ 安侯建業聯合會計師事務所

上非法菸品以指數成長及擴散，嚴重影響國家財政。依據波蘭財政部公布的資料為例，波蘭近幾年查獲之非法菸品中，原先在 2009 年白牌煙只佔有 22%，在短短 3 年內，即 2012 年已增至 59%，速度非常驚人。

Allen 主席表示本次第 2 版打擊非法菸品交易手冊內容，較第 1 版更為充實，建請與會代表儘可能多予參考並更積極規劃及執行打擊非法菸品之作為（put into practice），以確保國民健康並鞏固國家財政收入。

義大利 Cattolica del Sacro Cuore 大學天主教犯罪學 Ernesto Savona 教授就非法菸品走私犯罪進行論述。Savona 教授歸納非法貿易包括產品本身不合法及交易不合法。不合法之產品例如走私菸、仿冒菸、白牌菸、無品牌菸、夾帶菸、及非法製造菸等。Savona 教授認為要同時採取預防及管制之作法，以個人及可能走私集團為目標，並儘可能減少可能導致走私之機會。另非法菸品交易與失業率、菸稅率、菸品價差及消費者可負擔能力、及法規執行程度等因素息息相關。

Savona 教授表示義大利黑幫幾年前即開始從事非法菸品走私，走私需跨國集團之協助，走私之供應鏈上的各

種角色，包括經理人及出資人為何人，皆須瞭解。目前從南歐至中歐版圖上，在對非法菸品需求較高的地方，大型走私集團因反應性不佳，已逐漸被小型走私集團所取代。在北歐，從數起破獲之案例顯示，非法菸品走私集團多主要由英國人及他國如立陶宛、斯洛維克及烏克蘭人士所組成，每團人數多從 2 人至 10 人不等，組織程度高且裝備精良。波蘭因本身即為非法菸品來源國、中轉國、及輸入國，其境內之非法菸品走私成員多屬德國籍，爰與其他國家之情況不太相同。

Savona 教授再表示，在亞洲之走私者多為中國或越南籍，渠等使用改裝過之花瓶、垃圾桶、壓縮機、電冰箱、甚至人孔蓋等無奇不有之物品窩藏非法菸品入境，亞太地區包括馬來西亞、巴基斯坦、香港、菲律賓、印度、越南、印尼、中國大陸、新加坡、泰國、韓國、及我國等 2012 年整個地區之非法交易穿透率 (illicit trade penetration) 約為 9%，其中馬來西亞最高為 35.5%、菲律賓 16.3%、越南 15.3%、印尼 8.1%、新加坡 4.4%、泰國則為 2.7%。

Savona 教授論及歐洲經驗表示，一定要設法降低與鄰近各國間之菸價差距，所謂高菸稅可減少菸品消費量一

說，只有在消費者買不到非法菸品之前提下才可能成立；調漲菸稅，將驅使更多人購買非法菸品，致政府將花費更可觀之社會資源進行執法取締非法菸品及處理因走私菸品所帶來之相關如犯罪的問題。

香港海關 Walter Mak 局長表示香港海關儘管與世界各國海關有密切之合作關係，相關情資及資訊流通迅速，惟對於打擊非法菸品仍需繼續努力。高菸稅及高菸價確實提供犯罪集團進行非法菸品走私之誘因，每一次提高菸稅，更多對於非法菸品之抱怨蜂擁而至。對此，在立法面及行政資源之挹注下，進行對黑幫據點之掃蕩。從 2003 年至 2012 年間，計查獲 3,200 萬包非法菸品，近年查獲量年年有遞減之趨勢，相關稅收有逐年增加，顯示打擊非法菸品之作法略收成效。Mak 局長舉例說明近年查獲案件形式，包括經由個人或以汽車快遞經陸路、或貨櫃夾層走私等方式私運入境。Mak 局長補充表示將繼續強化關務人員對非法菸品之瞭解，加重運輸非法菸品之徒刑至最高 8 年及 200 萬港幣罰金，並加強對於免稅菸品之宣導，避免遭誤用。

本署凌署長進行簡報，就近年我國國內所發現各項非法菸品入境之方式包括經由貨櫃以不實申報之內容或標

示，例如以廢紙名義、金屬門內藏等途徑非法輸入；以漁船密艙夾帶、海邊隧道偷運、海上丟包等方式進行走私；或竄改菸品之有效日期等案例進行詳細說明。

Allen 主席讚賞我方對於非法菸品走私案例所做之詳細簡報，認為該些案例對於打擊非法菸品交易非常具有助益。

二、第 2 場研討會議

英國牛津經濟雜誌 Adrian Cooper 執行長說明其量測非法菸品流量係基於下列：以合法菸品市場銷售等資料出發；依空盒調查法（empty pack survey）及其他調查方法之結果與專家資訊，量測合法國產菸品消費量；合法國產菸品消費量，續加入非國內菸品之輸入量，再考量入境旅客資料及吸菸率，推估出菸品總消費量及非法菸品數量及消費量。另外再參考菸品價格及稅率，算出國家財政稅損。

Cooper 執行長指出亞太地區包括澳洲、汶萊、巴基斯坦、香港、菲律賓、越南、印尼、新加坡、泰國、及我國等，於 2012 年合法菸品消費量計 6,657 億支，非法菸品消費量則為 665 億支，占總消費量之 9%，稅損達 34 億美元。

其中倘觀以非法菸品比率，汶萊、香港、馬來西亞、巴基斯坦、及新加坡等 5 國之最高，皆超出 25%；若以非法菸品消費量進行比較，則為以巴基斯坦及越南之近 220 億及 200 億支居前 2 名。以汶萊為例，該國合法菸品消費量於 2010 年前約為 3.6 億支，在 2010 年大幅提高菸稅 3.39 倍後，導致合法菸品銷售量遽減至 2011 年之 0.6 億支，及 2012 年的 0.3 億支；香港、馬來西亞、新加坡等，則因菸品價格較鄰近國家高出甚多，致非法菸品大量流入。非法菸品比率最低者則為印尼約占 0.1%，另我國非法菸品約占 7.7%。

Cooper 執行長認為亞洲之非法菸品問題嚴重，各國應及早正視，惟考量各國情況相異，因此並無解決該問題之單一策略，但儘管如此，有一些共通點，頗值得注意，包括提醒公眾注意非法菸品對健康、社會安全、及政府財政之危害；強化政府間之國際合作；增強政府與業界間之相關情資分享；加重非法菸品供應鏈上所有違法行為之罰則；在入境各關區及非法菸品交易熱點進行更有效之執法；以及在瞭解菸稅、非法菸品交易、與菸價間之連結為前提下，採取較合理及溫和之菸稅調漲作法。

馬來西亞查緝非法菸品專家 Mohamed Khalid Yusuf 表示關於非法菸品，應不限於境外輸入者，相當比例係國內生產並經由非法管道販售。2012 年之數據顯示，10 包菸品中，有 4 包係非法菸品，而其查緝案件件數竟占全部調查案件之 50%，可見經由非法菸品獲利數目之誘因相當可觀。在 2004 年 8 月馬國政府曾採用特殊之保全墨水（security ink）與稅券（tax stamp）對付 2001 至 2003 年間非法菸品之猖獗情勢，將非法菸品發生率由 21% 降低至 14.4%，但其效果只維持一段時日。對照 2001 至 2010 年間菸稅經 10 次調漲，致非法菸品案層出不窮，2010 年起不再調整菸稅後，非法菸品發生率平均每年降低 2.7%。

Yusuf 續表示 2009 年起，於菸盒上導入吸菸危害健康之恐怖照片，實際上並無助於降低吸菸率及非法菸品交易。Yusuf 說明在馬國，走私非法菸品之技倆（Modus Operandi）包括錯誤標示；隱藏及夾帶；文件作假；直接偷渡上岸；由母船卸至當地小艇闖關；在進口或國產菸品上以假稅券及保全墨水印冒充；假外銷真進口；及轉口掉包。至於走私非法菸品之管道則有自由貿易區、免稅島、免稅店、轉口港區、無人看管海岸、地下工廠、及虛構廠

址等。Yusuf 認為非法菸品交易所致稅損對國家財政確實造成問題，在權衡宣導不吸菸或強化罰則以嚇阻該些交易時，除考量整體社會成本外，可透過雙邊及多邊之政府間合作，多管道同時進行。

三、第 3 場研討會議

國際刑警組織法務官 Rosella Mangion 說明菸草控制框架公約 (Framework Convention on Tobacco Control, 簡稱 FCTC 公約)，倘 177 個國家完成簽署，FCTC 公約將成為具拘束力之國際法。FCTC 公約對自然人、法人、產品及設備均有規範，但對於數量或程度等並未清楚定義，以保留予各國行使相關法規之空間。FCTC 公約分為前言、一般義務、供應鏈控制、違反、國際合作、通報、機構安排及財務來源、發展性、最終條款 10 個部分。FCTC 公約第 14 條規範非法行為之態樣，惟並未就非法行為提供應依內國法採以刑法罰或行政法罰之指引，使得未來各國依司法互助協定要求引渡罪犯審訊時，因各該國內國法不同，可能產生無法引渡之風險，惟倘利害關係國皆屬聯合國打擊跨國組織犯罪公約 (The United Nations against

Transnational Organized Crime，簡稱 UNTOC）或聯合國反腐敗公約（The United Nations Convention against Corruption，簡稱 UNCAC）會員，則較無該項風險。Mangion 表示 FCTC 公約簽署國目前各自進行修訂國內法規架構以及對司法人員、執法人員、及行政部門人員之相關能力建構，國際刑警組織可提供包括草擬相關國內法遣詞用字之協助。

關於實施 FCTC 公約，坎培拉大學 Rob Preece 兼任助理教授指出幾項問題包括對執照之核准，如菸品、生產機器、及菸品進出口；對菸葉種植、菸品批發及銷售之核准；及對於傳統小規模生產菸品之定義。關於菸品之追蹤及溯源，如何在區域及全球之層面，取得資訊、進行相關資訊交換及資料庫之管理。對於 FCTC 公約中對於相關核准紀錄須保存 4 年之要求，是否包括被核准者之相關工作紀錄之保存，以及如何取得紀錄內容等。另外延伸供應鏈控管至自由貿易區（如禁止同地點生產菸品及其他貨品）及轉運區等，以及申報大額現金交易等，皆需加以釐清。

數位編碼及溯源協會 Daniel Hubert 總經理認為 FCTC 公約，因各國司法體系與執行方式差異，導致造成對菸品

國際貿易之非必要障礙，致無法有效減少跨國之非法菸品交易。Hubert 總經理建議各國可採取數位溯源及追蹤科技系統，經由菸品上之識別碼，瞭解菸品從製造、運銷、及販賣等之流向，有效解決非法菸品之問題。

中國大陸代表樊榮表示中國菸品依菸草專賣條例，係由國家菸草專賣局專責管理，下轄 33 家省級公司、16 家菸廠、1000 個營業據點、及數家菸品設備及國際貿易企業公司，目前員工計約有 51 萬人。為有效管理菸品，減少私菸，中國藉由對用於製造菸嘴之醋酸纖維 (cellulose acetate) 之價格、使用、買賣、運輸、及進出口等進行管制，另一方面也可達成產銷平衡之目的。

國際刑警組織法務官 Rosella Mangion 續就 FCTC 公約第 15 條進行說明，該條係基於各會員瞭解到消除包括走私、非法製造、及仿冒等各種形式之非法菸品交易與修訂及執行相關內國法與區域及全球化協定對菸品管理，具相當重要性。

第 15 條要求各締約國應修訂相關法規，並依相關雙邊或多邊協定，確保菸品之內外包裝上印有標記，協助消費地之締約國可就原產地及合法性進行辨識，便利進行菸

品之管控；並建議發展一追蹤及溯源系統，俾協助對非法菸品配銷進行調查。

另外締約國應蒐集對於包括非法菸品跨境交易資料，並依內國法及可資應用之雙邊或多邊協定，進行有關對關務、稅務等其他相關事務之資訊交換；提高對非法菸品交易之相關刑罰；確保因違法而沒入之非法菸品及菸品製造設備，係依內國法或以對環境友善之方式，進行銷毀；採取措施監督菸品之儲存、運輸、及配銷。

再者締約國應促進其國內機關間及與國際跨政府組織間之合作，俾協助對非法菸品之調查、起訴、及處置等；且需採取措施，將許可制導入菸品之製造及配銷，降低非法菸品交易。

四、第 4 場研討會議

世界海關組織亞太地區情報聯絡處 Gryphon Sou 經理說明目前該聯絡處係為世界海關組織（目前計有 179 個會員）轄下包括美洲、歐洲、北非及中東、中西非洲、東南非洲、亞太等 6 區域之一。亞太地區情報聯絡處設在韓國首爾，其與包括 30 個國家之關務主管機關保持業務上之

交流。業務內容有情資分析、規劃聯合行動、管理關務執行網絡、及提供技術支援等 4 大項，未來希望繼續與各國保持更密切之交流。

ITIC 總裁 Daniel Witt 指出目前全球非法菸品氾濫，在某些國家已嚴重影響國家財政收入，致對於經濟、社會及政治層面產生許多不良之副作用。因走私非法菸品獲利高 (big profit margin)，而相對刑罰並不嚴厲，且從相關案例可發現一些不法集團，甚至恐怖份子也涉入非法菸品，此點必須特別注意。對於菸稅之調漲與非法菸品之關係，ITIC 進行非常多項之研究，結果顯示調高菸稅立即反應在當期菸品之價格，倘其價差程度令菸品消費者難以負擔，則消費者就可能會轉向購買較便宜的菸品，此時倘易於取得非法菸品，則消費者非常可能即購買該非法菸品。這種菸稅與非法菸品之關係，以及影響消費行為之效應，各國在研擬調漲菸稅時，一定須加以瞭解及注意，並找出平衡點。

另外自由貿易區因其為吸引投資俾創造就業之特性，各國政府相關管制措施較少，爰對於非法菸品之產製、加工及轉運具有相當大之誘因，且相關案例顯示其容

易變成繁殖非法菸品之溫床，請各國政府在進行自由貿易區之管理時，特別留意。

Witt 總裁並歸納對付非法菸品最有效方法，包括落實邊境管理及執法措施；強化入境（及轉口）貨櫃內容物之掃描；增強宣導民眾不買非法菸品之意識；強化對販賣菸品之溯源管理；及國際合作取得有效情資等。

Rob Preece 請各國代表注意區域間各國菸品價格之差異，大幅價格差異常常是引導不肖業者進行非法菸品交易之主因。

馬來西亞 Yusuf 表示 2012 年非法菸品查獲值達 4,205 萬馬幣（僅次於毒品 1 億 6,195 萬馬幣）；該年非法菸品之稅損達 17.8 億馬幣；非法菸品相關調查活動次數達 3,377 次，較去年成長 21%；查獲之仿冒菸品數量極少，主要係白牌菸品之問題。

Yusuf 指出在馬來西亞，對於非法菸品經由與他國間之司法互助協定提供相關情資部分，因程序繁瑣，其效果非常有限；又修法改變刑責，似乎也無嚇阻之效果；增加關稅、配額、相關限制、及嚴苛之核可條件，看來只能使菸品業走入地下化；訂定最低菸價，也徒勞無功。對於非法

菸品之情資交換，因交易相關資訊須保密，致相關情資取得困難；預算限制、相關設備落伍老舊，益增查緝之難度；目前只能仰賴業界所提供之相關協助成功進行查緝。

Yusuf 認為要有效打擊非法菸品，首先須有全面性之政治意願 (political will)，提高對違反者之相關刑罰，始能有效果。Yusuf 指出幾項作法供參考：嚇阻相關店家販賣非法菸品；儘管查獲非法菸品數量極少，仍須處罰違反者；採用先進之識別及偵測技術；採取有效溯源及追蹤技術，留意轉口貨物；保護情資提供者及檢舉人並提供檢舉獎勵；改善及提昇情資及風險管理系統之效能；建立與私部門間之關係；考量內部的敵人會嚴重影響打擊非法菸品之成效，應有效強化公務部門政風；確保沒入之非法菸品相關資材確實銷毀，不再進入市場；強化國際間對抗非法菸品之情資交流及合作。

本署凌署長表示我國一直採取積極措施預防及處理非法菸品，例如修訂菸酒管理法有效管理國際旅客所攜入之菸品數量，大幅增加違反者之罰則，自美金 6 萬 6 千元增加至美金 33 萬 3 千元，刑期則自 2 年提高至 3 年。對付非法菸品並採取措施包括更新資訊平台、保持與菸品業

者間之交流、強化查驗系統、及加強對菸品之相關行政管理。規劃之行動則包含強化進口菸品之管理、菸品販售者須提供來源證明、降低合作之違反者的刑期；加徵菸品進口者年費；撤銷2年內無進口實績之菸品進口執照等，強化對菸品之管理，降低非法菸品之取得。

五、第5場研討會議

對於如何有效打擊非法菸品之方法，Allen 主席指出全球各區域均採取相關行動。在歐洲因為無實質的邊境管制，貨品得以自由流通。但因歐洲各國菸品稅率（與增值稅）、GDP、消費者購買力、以及對菸品之管理模式不同，使得非法菸品有機可乘而到處流竄。至1996年菸品販售業集體抗議非法菸品氾濫，各國政府始覺事態嚴重，才開始採取行動，至2012年非法菸品消費量達10%。儘管在歐盟與各大菸商業簽訂合約，共同打擊非法菸品下，目前非法菸品係以白牌菸與仿冒菸為主流，取代以往走私之正牌菸，另有愈多新品牌菸經查獲來自白俄羅斯。另外跨歐盟菸品移動控制系統業已開始運作，各會員國倘能配合運用，應可見到其功效。

2001 年英國非法菸品消費率甚至達全部菸品消費之 21%。在 2000 至 2008 年持續經由強化國內各機關間、與國際各國、及與菸品業界間之打擊非法菸品交流，使得非法菸品消費率於 2008 年下降至 11%。儘管 2008 年至 2012 年逐步採取降低大眾對菸品需求之作法，惟 2012 年因倫敦奧運，多數邊境查緝警力被安排至移民相關場地，使得該年非法菸品消費率爬升至 16%。Allen 強調非法菸品集團洞悉查緝相關單位之狀況，任何環節之鬆脫，非法菸品集團絕對會即時把握機會（soon take advantage）。

Allen 主席認為打擊非法菸品一定要站在區域化及全球化之立足點，設法調和與鄰近國家間之菸稅率及對菸品之相關定義，對於菸品之生產、儲存、及運輸等，訂定管控標準，並保持與合法菸品業者之交流。Allen 提醒要簽署關稅同盟協定或自由貿易協定前，應確認該些協定不致影響各方為保護菸稅而採取相關措施之權力。

Cooper 執行長表示依據相關調查結果顯示 FCTC 公約第 6 條藉由菸品價格及菸稅來降低消費需求之原理並非適用於所有吸菸民眾。Cooper 認為多數調漲菸稅之國家係基於對消費者可負擔、國內非法菸品之比率及查緝能力、是

否鄰近或接近低菸價國家、造成通貨膨脹之程度、及影響就業市場等考量。

對於菸稅外之菸捐，Cooper 認為相關國會監督菸捐之機制不若菸稅之嚴格，因此易受到菸捐獲益團體之遊說，而進行調漲，致影響國家總體財政收入及管控。Cooper 並舉例在亞洲各國皆有發生菸捐受到誤用之傳聞，建議菸捐應回歸入菸稅，受到國會之監督。關於 WHO 於其技術手冊（Technical Manual）宣揚各國以菸價 70% 為菸稅一項，基於菸稅應視各個國家之特性訂定及所稱 70% 的數據係衍生自全球 6 個國家、1.3% 之人口，實有其錯誤之處。

Cooper 觀察到澳洲在 2001 至 2009 年所實施依物價指數調漲之菸稅制度，致成人吸菸率降低 13%、稅收持平、非法菸品交易限縮在合法菸品之 12.3% 內，應屬對民眾健康及政府稅收之成功案例。繼 2009 年澳洲稅制審查委員會建議應大幅調漲菸稅以降低吸菸比率後，澳洲政府爰於 2010 年增加菸稅 25%，菸價漲幅達 30%，致合法菸品消費量減少 14%，稅損達 11 億澳元。對此澳洲政府承認並無證據顯示吸菸人口有降低之趨勢，且原先規劃增加菸稅之預期 50 億澳元稅收並未達成。Cooper 補充表示研究資料

指出澳洲增稅當年之非法菸品成長率達 90%！

Cooper 讚揚日本之菸稅制，因其增加率係依消費者購買力進行調整，此不同於 WHO 所採取之模式。不只菸稅收入穩定增加，合法菸品市場少受到非法菸品之影響，並且吸菸率也直年滑落，由 1999 年 34%，2005 年 29%，至 2012 年的 21%。

對於德國之菸稅，Cooper 表示 2002 至 2006 年間大幅增稅，導致非法菸品大幅增加至總消費量之 20%，2007 至 2009 年政府凍漲菸稅並強化查緝機制，遏止非法菸品之擴張，自 2010 年起政府改採取 5 年菸品微幅增稅計畫，預期可續降低非法菸品消費率及吸菸率。Cooper 認為調整稅率不只是國家主權，並且是極端重要之政策工具，應不惜一切代價保護。

出席之英國駐北京大使館 Laurence Howland 聯絡官表示英國菸稅率居全球首位，惟近年非法菸品居高不下，儘管英國國內主計部門一直指責境管等部門未嚴格把關，但情況改善有限。在英國共同打擊非法菸品之單位包括重案調查局 (SOCA)、皇家海關 (HMRC)、邊境署 (UKBA)、44 個區域警分局、港警局、北愛爾蘭組織犯罪組，蘇格蘭

犯罪暨毒品執行署、英國運輸警察局、各區域檢察署、及衛生部門等，將繼續強化內部溝通及合作，化解各單位間法規面之差異，建立共通之情資系統，俾有效查緝非法菸品。

本署凌署長詳細說明我國菸品進口及國內生產狀況、近年吸菸率逐年遞減情形、非法菸品查獲之數量、及在中央層級與地方層級打擊非法菸品之架構。

國際刑警組織法務官 Rosella Mangion 發言表示感謝凌署長之說明，使其瞭解我國在打擊非法菸品之作為及現況。Mangion 認為倘有機會希望與我方進行合作，共同打擊非法菸品交易。

對於與相關業界分享相關情資部分，英國皇家海關財政犯罪聯絡官 Mark Cox 表示相關業界除合法菸品產製業者外，應包括運輸業者；取得情資之時點愈早愈好，應早在引起進口業者注意之時點。Cox 聯絡官認為入境港口（機場）主管機關、航運公司、及海關間都應拋開成見，共同為打擊非法菸品進行合作。

紐西蘭代表 Cameron Slater 表示對抗非法菸品走私，可運用其金流相關情資進行判讀。惟巴基斯坦財政部代表

Muhammad Naveed 認為金流倘經由一般金融機構應會留下痕跡，但倘以現金且不經一般金融機構，實不易查覺，此亦在當地打擊非法菸品之困難所在。

Witt 總裁總結本次研討會議歸納表示，請各國除注意調漲菸稅之幅度外，對付非法菸品除應避免相對於鄰近國家之高菸稅差距外，若有調整稅捐之必要時，宜以溫和漸進方式為之，避免菸品之消費轉入私菸市場。另在查核面最有效方法包括落實邊境管理及執法措施、強化入境（及轉口）貨櫃內容物之掃描、增強宣導民眾不買非法菸品之意識、強化對販賣菸品之溯源管理、及透過國際合作以取得有效情資。Witt 總裁感謝所有參加人員之辛勞，並希望各國代表回國後能劍及履及，持續為打擊非法菸品交易用心盡力。

參、心得與建議

國際租稅及投資中心首次邀請本署參加此次其與世界海關組織合作在新加坡共同舉行打擊非法菸品交易國際研討會議。參加本次會議，除使我方更深入瞭解目前全

球及主要亞太地區非法菸品氾濫之情形、各國打擊非法菸品之作法、及 WHO/FCTC 公約相關內容外，並使相關國家代表也對我國打擊非法菸品之現況有一清楚之概念。ITIC 總裁 Daniel Witt 與此次會議主席 Elizabeth Allen 對我方積極因應非法菸品之作法讚譽有加，此對我國拓展國際關係實具有相當之助益。

打擊非法菸品，不僅可降低菸品消費者為減少花費而考量購買劣質菸品之可能性、嚇阻不肖業者及走私集團藉非法菸品進行不當獲利、降低社會犯罪率、及彰顯社會之正確價值觀外，並可益增國庫稅收，厚化社會福利。近年各國每每倘大幅增加菸品稅捐後菸品價格高漲，所伴隨而來非法菸品之消費量爆增，致產生多種對社會及國家之負面效應，反而喪失大部分原先透過增稅達到降低吸菸率之意義。

我國自加入 WTO 後，菸品販賣由原先專賣制演變成無須登記之開放制之情況，從攤販、檳榔攤、夜市、越南店、雜貨店、傳統市場、便利店、大型賣場等等，皆可販售菸品。此種方便之銷售管道使菸品消費者容易取得菸品，似與政府之國民健康或衛生相關單位每年花費不貲所

積極推行避免青少年吸菸與減少國人吸菸比率，以降低國人所常患包括呼吸系統或心血管循環系統等相關疾病所作之努力互有相左。

根據主計總處於今年 11 月 22 日所公布之國人 1 月至 9 月實質薪資為新台幣 45,606 元，略低於民國 87 年的新台幣 46,167 元。倘依本次研討會議與會代表及專家所同意之理論，即購賣力降低，消費者者可能較傾向於購買價格較低廉商品以滿足需求，若實質薪資水平下降，消費者可能傾向選擇價格較合法菸品低廉之非法菸品。倘非法菸品購得之困難度高，例如改變我國現行菸品販售開放制之情況，使消費者不易購買到非法菸品，則非法菸品消費量當可下降。

另續參照英國打擊非法菸品之經驗，即非法業者倘獲悉消費者有需求且菸稅差價之相關利潤豐富，非法業者當竭盡所能建立其區域性甚至全球性供貨網絡，有系統性進行走私非法菸品入境及販售。

為降低上述非法菸品入境我國販售之風險，擬建議下列 2 項：

一、修改我國現行菸品之開放販售制度為登記制

鑑於走私菸品之查緝，在當今各國為人員及貨品所提供之出入境、通關、或轉口快速及便捷化等相關制度下，以及在菸品稅捐提高致增加走私誘因的情況下，除目前所採取落實邊境管理及執法措施、強化入境（及轉口）貨櫃內容物之掃描、增強宣導民眾不買非法菸品之意識等措施外，似可強化對販賣菸品之溯源管理。

目前我國菸品販賣係採開放制，販賣者除公司行號外，一般人欲從事菸品販售，並無需事先取得許可，致對於渠等所販賣之菸品，溯源管理因阻礙多致成功查緝之難度高。倘可改採販賣者登記制，先就菸品販賣者之身分予確認，再續就販賣者所販賣菸品內容及供貨來源等資料再進一步予規範，如此應更有機會突破非法菸品供應鏈，找出非法菸品供應源頭，並大幅壓縮販賣者販賣非法菸品之空間，有利於未來菸品稅捐進行調整，減少吸菸人口及因吸菸所導致之相關醫療支出。

二、積極參與菸品相關之國際會議，強化國際合作，以瞭解各國對於菸品之最新作法並深化我國與各國間之

菸品管理交流及合作

國際上為有效杜絕非法菸品，刻正推動 FCTC 公約，惟我國目前並非 FCTC 公約之會員，在 FCTC 公約生效後，將無法參與各 FCTC 公約會員依據該公約所進行之情資交流、司法協助、行政協助、執法合作、調查合作、及引渡合作等等之活動，如此勢將對我國菸品管理構成相當之限制，並容易影響菸品管理之效能。

為降低上述未參加 FCTC 公約之影響，建議我方未來儘可能派員參加菸品相關之國際會議，藉由與各國間之交流，瞭解我國菸品管理目前及未來可能遭遇之困難，找出最具經濟性之解決或預防之道，方能持續杜絕非法菸品並對菸品進行有效能之管理。

肆、相關照片



會議主席 Elizabeth Allen (前排中座) 介紹講座貴賓。



本署凌署長簡報我國打擊非法菸品之情形。



本署凌署長進行簡報。



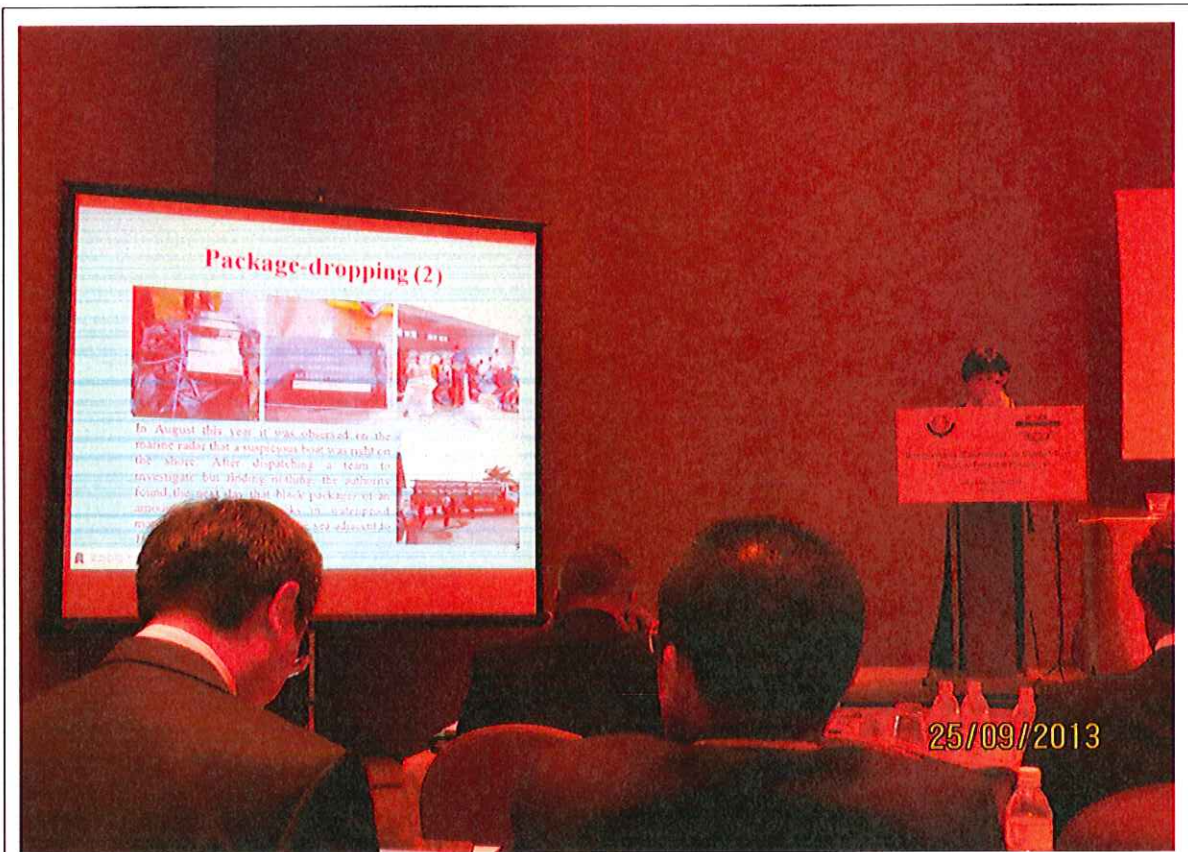
會議主席 Elizabeth Allen 進行簡報



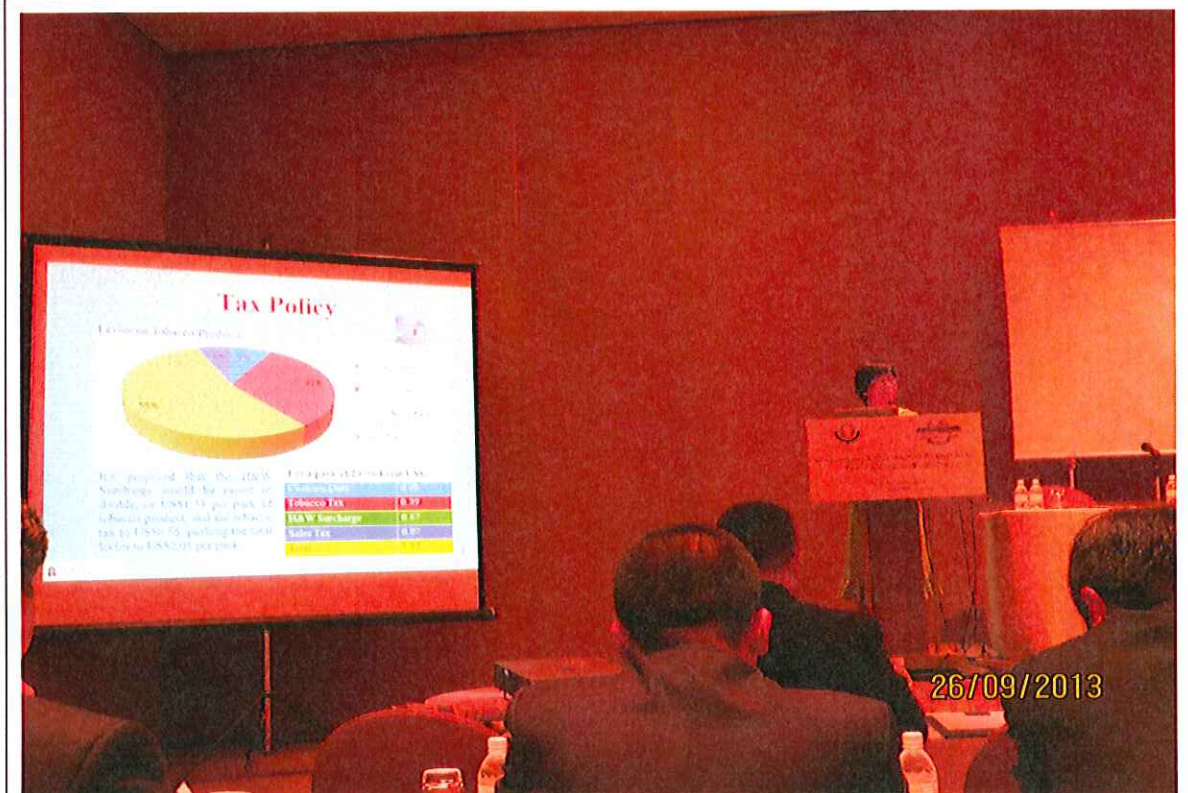
會議進行時，會場一角視景（一）。



會議進行時，會場一角視景（二）；最近者為 ITIC 總裁 Daniel Witt。



本署凌署長簡報我國查緝非法菸品相關案例。



本署凌署長簡報我國菸品稅捐情形。

