

世衛組織設立「世界無菸日」 的源起、發展與影響

●姚孟昌／輔仁大學學士後法律學系助理教授

壹、世界無菸日的設立

1987年5月，第四十屆「世界衛生大會」（WHA）通過第40.38號決議。¹呼籲各會員國重視菸草消費產生嚴重健康問題並衍生經濟與社會問題，特別在開發中國家更為嚴重。決議將隔年1988年4月7日「世界衛生組織」（WHO）成立四十周年這天訂為「世界無菸日」（World No Tobacco Day），藉此籲請各國政府致力或與非政府組織合作，發起、促進以及加強既有反吸菸運動；鼓勵菸草業者在這天停止以任何形式出售菸品；鼓勵消費者在這天停止任何形式吸用菸品。決議同時呼籲所有菸草生產者與銷售者根據本決議精神停止在所有國家（特別是發展中國家）的宣傳行動；也請各國報刊與所有傳播媒介自願採取同樣行動。

1988年「世界衛生大會」通過第42.19號決議—「要菸品或要健康」（Tobacco or health）。²鑑於每年因為菸草而早逝的人數超過兩百萬。即使已開發國家已透過立法試圖減少人民的菸草消費，菸商在開發中國家的銷售額卻逐漸增加。決議因此建請世衛總幹事：（1）繼續支持1988～1995年世衛組織的《菸草或健康行動計畫》，並為其實施調動資金；（2）因應國家當局的要求，支持其採取相關措施傳播菸草危害健康的資訊，提倡無菸生活，並控制菸商對菸草消費的宣傳；（3）與各國衛生機關、聯合國內各機構以及非政府組織密切合作；（4）考量限制菸草生產銷售對以菸草生產為主要收入來源的開發中國家經濟、環境和人口健康的影響；（5）與聯合國糧農組織（FAO）等相關機構積極合作，制定農業項目並示範與鼓勵如何在經濟嚴重依賴菸草生產的國家實施農作替代方案。決議最後將原定「世界無菸日」的4月7日改為每年5月31日。此為「世界無菸日」的源起。

同時為因應菸草流行、危害擴大的問題，世衛組織的會員國又於2003年通過《世衛組織菸草控制框架公約》。³該公約於2005年2月27日生效。迄今已有一百八十二個國家批准該公約。

貳、每年「世界無菸日」的主題

世衛組織為每年的「世界無菸日」選定一中心主題，作為會員國該年在菸草、健康與人民福祉等方面特別值得關注與倡議宣傳的議題。⁴聯合國與世界各國為響應此主題在無菸日前後會舉辦不同類型的宣傳活動。自1990年以來，迄今已舉辦的主題活動包括：

- 1990年，沒有菸草的童年和青年：生長於無菸環境。
- 1991年，公共場所和交通：最好無菸害。
- 1992年，無菸的工作場所：更安全與更健康。
- 1993年，健康衛生服務：通往無菸世界的窗。
- 1994年，媒體與菸草：傳遞訊息。
- 1995年，菸草所費成本比能想像的高。
- 1996年，無菸的體育與藝術。
- 1997年，聯合共創一個無菸世界。
- 1998年，生長於無菸的環境。
- 1999年，告別菸盒。
- 2000年，菸草真的會殺人，切勿上當！
- 2001年，二手煙致人死亡。
- 2002年，無菸的體育運動。
- 2003年，無菸的電影與時尚流行，啟動！
- 2004年，菸草控制與貧窮。
- 2005年，醫療衛生專業人員反對菸草。
- 2006年，菸草，無論披上何種偽裝還是會要人命。
- 2007年，無菸環境。
- 2008年，無菸的青少年。
- 2009年，菸草危害健康的警告。
- 2010年，性別與菸草：菸商對婦女的行銷。
- 2011年，世界衛生組織菸草控制框架公約。
- 2012年，菸草企業的阻擾。
- 2013年，解放拘束：禁止菸草廣告、促銷和贊助。
- 2014年，提高菸草稅。
- 2015年，制止菸草製品的非法貿易。



2016年，為香煙的標準化包裝做好準備。

2017年，菸草：對發展的威脅。

2018年，菸草與心臟病。

2019年，菸草與肺部健康。

2020年，菸草揭密：秘密已被顯露。

2021年，承諾戒煙。

2022年，菸草對環境的威脅。

2023年，種植糧食，而非菸草。

參、世界衛生組織對抗菸品危害的努力

眾所周知，吸菸危害自身與他人的健康以及環境。致生超過五十種嚴重健康問題的風險。菸害危害人體肺部，導致哮喘、支氣管炎與肺炎甚至肺癌，吸菸會傷害呼吸道的粘膜，造成咳嗽、咳痰、喉嚨痛、打噴嚏、流鼻水、破壞免疫系統，因此吸菸者普遍較為容易感冒，也容易惡化為支氣管炎及肺炎；其他包括氣喘、肺氣腫、支氣管炎、鼻竇癌、肺功能衰退、肺癌等疾病，也會因吸菸而增加罹患機率。⁵吸菸造成心臟疾病與中風，加速人體衰老。煙害則令他人蒙受肺癌、喉癌、咽癌、膀胱癌與鼻癌等風險。兒童特別容易受到二手煙影響。煙害提高嬰兒猝死綜合症（SIDS）發生機率，使兒童更容易患普通感冒、咽喉感染或肺部發育不良。

根據世界衛生組織公佈的事實，⁶菸草吸用每年導致八百多萬人失去生命，其中有七百多萬人原因來自直接使用菸草，有大約一百二十萬人是接觸煙霧的非吸煙者。⁷吸用紙捲煙是全世界最常見的菸草使用方式，雪茄、小雪茄、手捲煙、菸斗、水煙、加味煙以及包括各種無煙菸草製品在內的所有類型菸草吸用均對人體有害無利。

菸草吸用造成巨大的經濟耗損。除醫療費用，可歸因於菸草的發病率和死亡率造成的人力成本損失更是巨大。在全世界十三億菸草使用者中有超過八成生活在低收入與中等收入國家。菸草使用者將食物和住所等基本需求的支出轉移到菸草消費，從而加劇貧困與兒童營養不良。

即使菸草製品受到更多監管，廣告受到嚴格限制與監管。菸商轉而宣傳所謂的「無煙製品」包括電子菸、加熱菸品。這已經是世界衛生組織與其會員國共同面對的新挑戰。加熱菸草製品與其他菸草製品一樣，經由含有菸草的裝置產生尼古丁與有毒化學物質的霧氣，由使用者吸入，具有高度致癮性。卻被菸商宣傳為「減少煙害」或協助煙民戒煙的替代產品。

電子煙則是通過加熱液體產生霧氣，進而供使用者吸用的裝置。溶液主要成分是丙

二醇（可能含有甘油）與添味劑。電子煙不含菸草，但對健康有害，若加有尼古丁更容易上癮。兒童和青少年使用電子煙尤其危險，影響年輕人的腦部發育；增加吸用者患心臟病和肺部疾患的風險；危害孕婦腹中的胎兒。

這些新興菸品的廣告、行銷和促銷主要依賴網路與社群媒體的管道得到迅速發展。大部分行銷使用類似詐騙方式宣傳產品有健康效益或戒煙功效聲明，甚至以加味方式吸引青少年。

世衛組織因此建議：

- (1) 應防止不吸煙者、未成年人和弱勢群體開始使用電子煙；
- (2) 保護非使用者受電子二手煙霧的影響；
- (3) 防止電子煙業者對電子煙進行健康效益宣傳；
- (4) 防止戒煙倡議或控制的工作受到菸草業者的影響。

此外，在《菸草控制框架公約》的要求下，世界衛生組織呼籲各國必須在國家、區域乃至於國際層面作出決定承諾並支持跨部門間的行動，例如：

- (1) 採取各項措施防止所有人接觸菸草煙霧；
- (2) 防止初吸，促進與支持戒煙以及減少任何形式的菸草製品消費；
- (3) 採取措施促進人民參與制定、實施與評價在社會與文化方面與其需求與觀念相適應的菸草控制規劃；
- (4) 制定菸草控制策略時須考慮不同性別的風險；
- (5) 結合當地文化、社會、經濟、政治與法律因素開展國際合作，尤其是技術轉讓、知識與經濟援助以及提供相關專長，制定與實施有效菸草控制規劃；
- (6) 在國家、區域與全球各層級採取跨部門的綜合措施與對策以減少菸品消費以便根據公共衛生原則防止由菸草消費與接觸菸草煙霧引起的疾病、失能與死亡；
- (7) 締約國在其管轄範圍內須就菸草控制承擔明確責任。須認識與強調技術與財政援助的重要性，以幫助發展中國家與經濟轉軌國家締約方因菸草控制規劃而使其生計受到嚴重影響的菸草種植者與工人進行經濟過渡；
- (8) 為實現公約及其議定書的目標，民間社會參與是必要的。⁸

2007年，世衛組織為擴大實施公約中關於減少需求的規定，推動實用的、具有成本效益的方法，這就是MPOWER措施。⁹其措施簡述如下：

M：監測菸草使用與預防政策

《菸草控制框架公約》要求締約國定期收集與分享有關菸草使用與接觸的規模、模

式、決定因素與後果等資訊；繼而透過持續監測菸草流行情況以及有效管理與改善國家與全球有關的菸草使用、接觸與相關健康結果的資料。世衛組織與各國合作，鼓勵監測成人與青少年的菸草使用情況。加強宣導有效減少菸草使用的政策。

P：保護人們免受菸草煙霧危害

允許吸菸的室內場所的污染水準高於在繁忙的道路上、封閉的汽車庫與火災期間的污染。國家應在室內公共場所，包括所有室內工作場所、酒吧、餐館與公共交通工具全面禁止吸菸。唯有百分之百的無菸環境才能充分保護人類健康免受二手煙害影響的有效方法。

O：提供戒斷的幫助

根據《菸草控制框架公約》規定，各國有義務提供煙民戒斷菸草使用與菸草依賴。世衛組織幫助各國政府建立或加強戒菸政策與措施，包括將戒菸措施納入其基礎保健服務體系，由國家提供免費戒菸熱線與戒菸專案。

W：警示菸草危害

為使吸用者知曉菸草對自己與他人的危害，國家必須在管轄範圍內要求菸草產品須明確警告消費者抽煙風險。正如《菸草控制框架公約》第11條的指導方針要求警示內容必須出現在包裝的正面與背面，警示內容必須大而清晰且描述菸草導致的具體疾病。

E：確保禁止菸草廣告、促銷與贊助

菸草業利用日益複雜與隱蔽的菸草廣告、促銷與贊助（TAPS）形式，將其產品與成功、樂趣與魅力聯繫起來。掩蓋菸品對公眾健康與環境的破壞，進而吸引新的使用者使其終生成癮。TAPS影響最大的是青少年。根據《菸草控制框架公約》第13條的指導方針，國家若能全面禁止直接與間接的廣告、促銷與贊助，有助於大幅減少菸草消費。直接禁止例如在電視、廣播、印刷出版物、看板以及社群媒體平臺登載廣告。間接禁止包括禁止品牌共用、品牌延伸、免費分發、價格折扣、在銷售點展示產品或假冒企業社會責任項目之名進行贊助與促銷活動。

F：提高菸草稅

證據顯示大幅提高菸草消費稅與價格是減少菸草使用的最有效與最經濟措施。這也是基於《菸草控制框架公約》第6條特別要求。

肆、2023年「世界無菸日」的主題—種植糧食，而非菸草（Grow food, not tobacco）

世界衛生組織為今年「世界無菸日」發布的海報上，四位不同膚色與不同性別的兒童捧著一只繚繞熱氣的大碗，碗內盛的不是飯菜食物，而是滿滿的煙蒂與未熄的香菸，

此畫面看了令人怵目驚心。¹⁰

根據聯合國資料，現今尚有四十九億人面臨嚴重的糧食不安全問題，人數之多創下紀錄。同時，超過一百二十四個國家使用多達三百二十萬公頃種植菸草，這些農地是可以用來種植糧食的肥沃土地，種植菸草的多是面對糧食危機的低收入和中等收入國家。菸草需要八至九個月時間才能收成，菸農很難於同一年內再種植糧食作物。菸草因為無法作為糧食食用，對於種植菸草的社區與出口的國家而言，它是不具備可持續性的作物。

世界衛生組織特別關切菸草種植損害農民及其家人的健康的問題。多達四分之一的菸農因處理菸葉時皮膚吸收尼古丁而患有菸草萎黃病，症狀包括噁心、嘔吐、頭暈、頭痛、虛汗、發冷、腹痛、腹瀉、虛弱、呼吸困難等。種植與收穫菸草的菸農每天可能吸收相當於五十支捲菸的尼古丁。此外，菸農身上、衣服或鞋子沾染的有害物質帶回家後進而影響家人健康，特別是兒童。菸農在烤製菸葉過程中吸入大量煙霧，加劇慢性肺部疾病與其他健康挑戰的風險。婦女與兒童往往是菸草生產主力，手作捲菸時吸入菸草粉塵，罹患呼吸系統疾病與其他疾病。¹¹

菸草種植對自然環境危害甚巨。菸草種植耗費土壤肥力，耗費大量的農業用水，需要大量使用殺蟲劑與化肥，導致土壤退化與污染。這些化學物質進入水中，污染湖泊、河流與飲用水。在全球範圍內，每年約有三百五十萬公頃的土地被改為種植菸草種植。另外還導致了每年二十萬公頃的森林被毀。進一步加劇二氧化碳排放與土地荒漠化。¹²

菸草常被誤認為是高利潤的經濟作物。事實上在大多數種植菸草的國家，菸葉進出口的經濟貢獻少於國家GDP的百分之一。賺取的外匯被用於進口糧食，反而造成農民營養不良。因此問題不僅涉及菸草種植者與消費者的健康危害、糧食不安全、環境破壞和氣候變化，更是涉及社會不正義。世界上90%以上的菸草是在低收入和中等收入國家種植，大部分是由小農戶種植，他們使用無償的家庭勞動維持生計，導致童工的出現。¹³童工的受教育權經常被犧牲。¹⁴小菸農辛苦勞作，收入仍少。研究表明，若計入每個家庭成員花在菸草種植上的工作日，菸草種植利潤其實低於其他作物。在菸草業的契約安排下，農民往往會陷入債務惡性循環，其產品且無法獲得公平價格，形同變相剝削。菸草公司之所以能對農民予取予求，是因為農民缺乏信貸管道。若無政府的支持，農民難以棄菸就農。¹⁵

歷年無菸日主題已多次呼籲各國政府採取具體行動限制菸草業者。菸草業者透過掩人耳目的伎倆，假裝注重環境與顧全菸農生計作為自保之計，如聲稱通過提高農民生活水準的作物多樣化方法與計畫，借此轉移公眾對於菸草種植危害菸農健康與環境生態以及造成開發中國家貧困諸問題的注意力。菸商向菸農提供補貼，往往會促使農民為獲得補貼而種植菸草。結果，菸草產量超過自由市場所能吸收的程度，反而影響農民生計。¹⁶

世衛組織呼籲菸草種植國政府應加快實施《菸草控制框架公約》第17條與第18條及其實施準則，向農民講解不再種植菸草的好處以及可用的替代作物。提供農民技術諮詢

並為農業生產提供必要配套措施，為增加糧食生產提供財政支持，減少對菸草種植的投資，鼓勵轉向種植替代作物。例如提供種子資金以及對化肥或農業設備進行補貼，使菸農脫離菸商業者的轄制。政府應支援發展農民合作社，說明建立健全的資訊交流與知識轉讓機制，降低轉向非菸草作物的風險。¹⁷

已開發國家也應認識到低收入與中等收入國家種植菸草外銷所承受負擔，須在發展合作計劃中鼓勵菸農轉作，支持低收入以及開發中國家的衛生、環境與經濟措施。呼籲各國政府停止對菸草種植實施補貼，將節省下來的資金用於作物替代計畫，以支援農民轉型並改善糧食安全與營養。¹⁸

伍、菸害防制法應積極符合公約要求

台灣在日治末期原有宜蘭、台中、嘉義、屏東、花蓮五大菸草產區。1969年全台種菸面積近一萬兩千公頃，耕戶九千兩百多戶，菸農至少有兩萬人，菸農組織的「台灣省菸葉菸草耕種事業改進社」，在歷來選舉中影響力舉足輕重，為各方勢力拉攏的對象。1987年台灣開放菸酒進口，國產菸的市占率一路下滑。1997年《菸害防制法》上路，禁菸場所逐漸擴大，台產菸業更是日薄西山。2001年台灣加入世界貿易組織

(WTO)，公賣局辦理最後一年原料菸葉收購，全台種菸總面積剩兩千一百九十六公頃。2017年3月，台灣菸酒公司與菸農全面終止製作，末代菸田採收後，台灣菸葉產業最終走入歷史。¹⁹

今年無菸日的主題雖與台灣菸農無關，筆者認為政府仍應基於《菸草控制框架公約》的國家義務積極回應世界衛生組織的呼籲，特別是透過國際合作方式協助開發中國家的菸農離菸就農。台灣固然不是世界衛生組織的會員國，聯合國秘書處也拒絕台灣提交之「公約加入書」(Instrument of Accession)的存放。惟當立法院於2005年1月已通過該公約，並由行政院轉請陳水扁總統於同年3月30日頒發加入書，公約已完成國內立法程序而有拘束政府的規範效力。1997年通過的《菸害防制法》亦應根據公約進行修訂，以符合公約要求。

總統批准「公約加入書」後迄今，《菸害防制法》已經歷2007、2009以及2023年三次修訂。最新修法於2023年1月12日經立法院三讀通過，2月15日經總統修正公布，於3月22日起施行。本次修正如第3條增加類菸品項定義為「指以菸品原料以外之物料，或以改變菸品原料物理性態之物料製成，得使人模仿菸品使用之尼古丁或非尼古丁之電子或非電子傳送組合物及其他相類產品」，目的是全面禁止包括電子煙在內之各式類菸品。至於新類型產品或已上市者，第7條規定其健康風險不明或新發現有特定健康風險之虞時，中央主管機關得公告其為指定菸品，應申請健康風險評估審查，經審查核定通過後，始允許其開始或繼續製造、輸入、販售；使用指定菸品時必要之組合元件，也必須一起送審。新法並增修管制事項如下：

1. 禁止以自動販賣、電子購物等無法辨識消費者年齡之方式販賣（第8條）；
2. 禁止特定之促銷或廣告行為（第12條）；
3. 營業場所不得免費供應（第14條）；
4. 任何人不得供應菸品或類菸品給未滿二十歲之人（第17條）。

此次修法為德不卒的是菸品容器警示圖文標示面積僅由35%增加至50%，未如大多數國家達到70%。²⁰且此規定須待2024年3月22日才施行。又菸品禁止加味的類別有限，未能杜絕吸菸者以為加味菸較不具危害或更可增添愉悅感的錯覺。

今年無菸日主題更提醒我國政府不可將菸害防制僅視為健康議題看待，更應進一步參與國際，協助他國一起追求環境永續、生態維護、社會正義與消弭貧窮與饑餓。全球菸害防制，需要台灣人民的積極參與並做出貢獻。

【註釋】

1. 參考World Health Assembly, 40. (1987), “7 April 1988: a World No-smoking Day,” *World Health Organization*, <<https://apps.who.int/iris/handle/10665/164141?locale-attribute=en>>. (最後瀏覽日：2023年6月26日)
2. 參考“WHA 42.19 Tobacco or health,” *World Health Organization*, <<http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/Dia-Mundial-sin-Tabaco-02-2013.pdf>>. (最後瀏覽日：2023年6月26日)
3. 該公約之正體中文版請參考《全國法規資料庫官網》，<<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Y0000043>>. (最後瀏覽日：2023年6月26日)
4. 各年主題可以參考世界衛生組織網頁。
5. 參考〈菸檳品的危害〉，《衛生福利部苗栗醫院官網》，<<https://web.mil.mohw.gov.tw/NoSomoking/risk.html>>. (最後瀏覽日：2023年6月26日)
6. “Tobacco,” *World Health Organization*, <<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>>. (最後瀏覽日：2023年6月26日)
7. 參考Global Burden of Disease [database], Washington, DC: Institute of Health Metrics; 2019. IHME, accessed 17 July 2021. (最後瀏覽日：2023年6月26日)
8. 參考《菸草控制框架公約》第4條。
9. 參考“MPOWER,” *World Health Organization*, <<https://www.who.int/initiatives/mpower>>. (最後瀏覽日：2023年6月26日)
10. 參考“World No Tobacco Day 2023: Grow food, not tobacco,” *World Health Organization*,



- <<https://www.who.int/publications/i/item/9789240073937>>, p. 1. (最後瀏覽日：2023年6月26日)
11. *Op. cit.*, note 10, p.3. (最後瀏覽日：2023年6月26日)
 12. 參考“World No Tobacco Day 2023: Grow food, not tobacco,” *World Health Organization*, <<https://www.who.int/europe/news-room/events/item/2023/05/31/default-calendar/world-no-tobacco-day-2023--we-need-food--not-tobacco>>. (最後瀏覽日：2023年6月26日)
 13. 參考“From seedbed to cigarette butt – tobacco’s trail of harm and broad injustice,” *World Health Organization*, <<https://www.who.int/europe/news/item/31-05-2023-from-seedbed-to-cigarette-butt---tobacco-s-trail-of-harm-and-broad-injustice>>. (最後瀏覽日：2023年6月26日)
 14. *Op. cit.*, note 10, p. 17. (最後瀏覽日：2023年6月26日)
 15. *Op. cit.*, note 10, p. 4 & 15. (最後瀏覽日：2023年6月26日)
 16. *Op. cit.*, note 10, p. 15. (最後瀏覽日：2023年6月26日)
 17. *Op. cit.*, note 10, p. 25. (最後瀏覽日：2023年6月26日)
 18. *Op. cit.*, note 10, p. 27. (最後瀏覽日：2023年6月26日)
 19. 參考蘇福南報導，〈走過百年專賣制度 台灣「綠色黃金」菸草功成身退〉，《自由時報》，2017年10月11日，<<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2219694>>。(最後瀏覽日：2023年6月26日)
 20. 參考劉品希撰稿編輯，〈民團籲禁止所有加味菸 加熱菸載具規範應做全套〉，《中央廣播電台官網》，2023年1月12日，<<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2156181>>。(最後瀏覽日：2023年6月26日) ◆