

八七管查字第0八號

「檳榔問題管理方案」實地查證報告

行政院研究發展考核委員會
中華民國八十七年五月

行政院研究發展考核委員會實地查證報告

查證地點	查證時間	計畫名稱
嘉義縣政府警察局 台灣省政府農林廳林務局 嘉義林區管理處 內政部警政署 本院農委會 教育部 本院衛生署	87. 4. 20. ~ 87. 5. 2.	檳榔問題管理方案
主管機關 參與人員	查證人員	主管機關
本院衛生署：陳處長再晉 劉專門委員丹桂 陳科長穎慧 吳技佐建遠	本會：江副主任委員偉平 邱處長鎮台 莊科長麗蘭 卜視察正球 陳專員怡君	本院衛生署

目次

一、前言

二、計畫內容概要

(一) 計畫目標及要項

(二) 計畫期程

(三) 計畫經費

三、執行概況

(一) 執行進度

(二) 經費支用情形

四、主要發現

(一) 具體績效部分

(二) 尚待改進部分

五、建議事項

一、前言

由於嚼食檳榔人口增加，種植檳榔之經濟誘因相當大，因此檳榔在我國已經成為一個重要的產業，至八十四年檳榔種植面積為五萬四千公頃，年產量為十五萬六千公噸，產值一百三十二億六千九百萬元，在農產品中已經超越甘蔗而成為僅次於稻米的第二位，嗜好人口已達到二百八十萬人。依據各種研究顯示，檳榔根系屬淺性幅射狀根，根系範圍小，故檳榔園對水土保持的能力在一般情況下並不理想。而嚼檳榔會增加罹患口腔癌風險，至八十五年，口腔癌在臺灣十大癌症中之死亡率及發生率均列第七名，口腔癌死亡數每年增加十四·五八%，為總平均增加率之兩倍。本院衛生署乃擬定「檳榔問題管理方案」，並奉本院八十六年四月八日台八十六衛字第一三五·一六號函核定，於八十六年七月起由內政部、國防部、財政部、教育部、經濟部、衛生署、國科會、農委會、環保署等九個部會共同執行，並由本會列管。

鑒於本計畫對於全體國民健康有重大影響，爰派員實地查證，此次查證之重點為「保育水土資源，並兼顧山坡地農民之生計」、「加強取締檳榔攤占用道路及僱用未成年少女穿著暴露服裝販售檳榔之行為」、「降低國人嚼食檳榔比例」、「提升中小學生對檳榔危害之認知率至九十五%以上」四項工作。謹依據查證結果，撰擬本報告。

二、計畫內容概要

(一) 計畫目標及要項：

1. 保育水土資源，並兼顧山坡地農民之生計。
 2. 加強查緝檳榔走私進口。
 3. 將檳榔業納入公司、行號依法加強管理，並予課稅。
 4. 加強取締檳榔攤占用道路及僱用未成年少女穿著暴露服裝販售檳榔之行為。
 5. 降低與預防兒童、少年嚼食檳榔行為。
 6. 降低國人嚼食檳榔比例。
 7. 提升中小學生對檳榔危害之認知率至九十五%以上。
 8. 逐步於軍營中降低官兵嚼食檳榔行為。
 9. 取締亂吐檳榔汁之行為，以維護公共場所環境衛生及提昇國家形象。
 10. 加強辦理檳榔相關問題之研究。
- (二) 計畫期程：八十六年七月至九十一年六月。
- (三) 計畫經費：八十七年度經費二、一七三萬元。

三、執行概況

(一) 執行進度：截至八十七年三月底止，實際執行總進度為一六·二九%，較預定進度一七·二九%，落後一%。

(二) 經費支用情形：截至八十七年三月底止，實際經費支出為一、六六五萬三千八百元，預定

經費支出為一、八五八萬元，支用比率為八九·六三%。

四、主要發現

(一) 具體績效部分：

1. 農委會主辦之保育水土資源，並兼顧山坡地農民之生計部分：

(1) 國有林班地非承租地栽植檳榔者，一經發覺即予剷除，自八十六年七月至八十七年三月底止，計辦理剷除一〇一件，面積一二八·五七八九公頃。

(2) 截至八十七年三月底止，山坡地宜林地超限利用清查面積，預定執行進度為四萬二、八八六公頃，實際完成四萬三、〇五〇公頃，超出預定進度。

2. 內政部主辦之加強取締檳榔攤占用道路及僱用未成年少女穿著暴露服裝販售檳榔之行為部分：

(1) 督促各警察單位，加強取締檳榔攤占用道路及違反「道路交通管理處罰條例」行為，自八十六年七月至八十七年三月底止，計取締四萬二、六四四件、勸導四萬九、〇二六件。

(2) 針對檳榔攤業者僱用未滿十八歲少女穿著暴露服裝販售檳榔，加強臨檢，凡查獲違法行為，移請檢察官處理，自八十六年七月至八十七年三月底止，計查獲妨害風化（俗）行為移送法辦三七六件、勸導四、八六四件。

3. 教育部主辦之降低國人嚼食檳榔比例及提升中小學生對檳榔危害之認知率至九十五% 以上部分：

(1) 已於八十七年一月將「向菸、酒、檳榔說不」之教學內容納入國中「健康教育」課程中，於八十六年八月將「菸、酒和檳榔」之教學內容納入國小「道德與健康」課程中，另台大牙醫學研究所已於八十七年三月開設「檳榔學概論」課程，醫學院大學部「藥物濫用概論」課程中亦加入「檳榔之危害——另類物質之危害」單元，供學生選修。

(2) 將防制嚼食檳榔納入「春暉專案」工作計畫中，函頒「八十六學年度春暉專案——檳榔問題管理方案實施要點」，督導各級學校落實執行，並將防制檳榔危害之部分納入「反毒宣教」聯繫名冊中，強化宣教資源。

4. 衛生署主辦之降低國人嚼食檳榔比例部分：

(1) 於村里民大會、學校、監獄等多種場合以座談會、講習會、專題演講、大型宣導活動實施衛生教育，截至八十七年三月底止，辦理場次已達九四一場。

(2) 製作各種防制檳榔之單張、小冊、海報、圖片等宣導品，分送民眾參考，並利用各種媒體散佈相關資訊，如報紙、期刊、電視、電台、公車車體廣告等。

(二) 尚待改進部分：

1. 農委會主辦之保育水土資源，並兼顧山坡地農民之生計部分：

(1) 國有林班放租地，於七十六年四月以前栽植經調查列冊有案准予保留辦理分收之檳榔園，均切結如有死亡不得補植檳榔應改植造林木外，並輔導承租者於八十七年度起五年內逐年間作改植造林，全部預定輔導執行面積二、二五六·八八一·一公頃，截至八十七年三月底止，實際完成造林面積三一六·七三四公頃，占八十七年度之預定進度三四四·八六一·一公頃之九二%；國有林班放租地，於七十六年五月以後栽植者，未依契約規定造林而種植檳榔之林地計一、四一五·四六一公頃，依據獎勵造林實施要點，鼓勵林農五年內完成造林，屆期未完成造林者終止租約收回林地，截至八十七年三月底止，實際完成造林面積四八·二七公頃，占八十七年度預定進度二一六·二一一公頃之二二%，進度嚴重落後。

(2) 有關山坡地超限利用清查工作，八十七及八十八年度預定清查山坡地宜林地及加強保育地約一一萬九、二〇二公頃，截至八十七年三月底止，實際完成四萬三〇五〇公頃，占八十七年度預定進度四萬二、八八六公頃之一〇〇·三八%，雖已超出預定進度，惟截至目前為止，尚未辦理通知限期改正作業，將俟五月下旬以後全省同步辦理，並未依每季清查結果辦理通知，此種累積一年清查結果後才辦理通知之作業方式，無法確實掌握時效，且五月下旬以後通知已屆七至十二月之非造林季節，將使造林工作更加延後。

(3) 山坡地超限利用土地之清查取締工作流程，是由各縣市政府水土保持單位先辦理清查

土地超限利用情形，再依據清查結果辦理通知限期改正實施造林，並副知林務單位輔導造林，採二公頃以下一年內完成造林，二公頃以上三年內完成造林之方式辦理，林務單位屆期應檢查造林情形，並將未完成造林或造林不合格土地資料，移請水土保持單位取締。惟目前尚未建立一標準作業程序，林務單位並未將所有未完成造林或造林不合格土地資料移請水土保持單位取締，故水土保持單位無充分資料可辦理查處取締工作。

(4)造林之苗木供需無法平衡培育，常供不應求，林農所需樹種無法充分供應，且部分苗木不合林農需求，調撥困難，使造林工作無法達到預定進度。

(5)本方案農委會之目標為「保育水土資源，並兼顧山坡地農民生計」，但該會除提高造林獎勵金外，未見如何輔導農民轉業等之有效措施。

(6)檳榔種植對水土保持的影響雖已有部分結論，但仍須深入探討，有待繼續試驗研究，方能提供擬定合理務實對策之參考。

2.內政部主辦之加強取締檳榔攤占用道路及僱用未成年少女穿著暴露服裝販售檳榔之行為部分：

(1)八十六年七月初步清查占用道路檳榔攤計有一萬五、八九二家（有照五〇家、無照一萬五、八四二家），經逐月取締後至八十七年三月清查占用道路檳榔攤仍有一萬六、九〇七家（有照一〇二家、無照一萬六、八〇五家），其原因為部分檳榔攤於取締後

仍有恢復營業之情形，故占用道路檳榔攤的總數並未減少，且部分縣市未掌握轄內檳榔攤總家數，只清查占用道路之檳榔攤，而大部分檳榔攤係為裝有輪子等移動攤販，致取締成效難以掌握。

(2) 有關未成年少女穿著暴露服裝販賣檳榔行為，是否違反少年福利法第十九條第一項及第二十一條第一項所指妨害少年身心健康之場所及足以危害或影響少年身心發展之行為，因社政單位認為檳榔攤或販賣檳榔並非前法所適用範圍，造成取締時之困擾。

(3) 內政部在檳榔問題管理方案中之工作項目為「加強取締檳榔攤占用道路及僱用未成年少女穿著暴露服裝販售檳榔之行為」與「降低與預防兒童、少年嚼食檳榔行為」兩項工作，但截至目前為止仍未針對此兩項工作對民眾進行宣導。

(4) 檳榔販售業者的管理及取締問題，因涉及多個權責單位，單靠警察力量難以澈底有效禁絕，惟部分縣市未能整合警政、建管、工商、稅捐、社政、環保、衛生等單位共同執行，致取締成果有限，亦常有死灰復燃之現象。

3. 教育部主辦之降低國人嚼食檳榔比例及提升中小學生對檳榔危害之認知率至九十五% 以上部分：

(1) 目前已將防制嚼食檳榔及其危害之知識內容納入國小「道德與健康」及國中「健康教育」課程中，惟高中及高職部分則仍在研訂中，尚未納入課程。

(2) 目前各級學校對於防制檳榔及其危害之相關資訊並不充足，缺乏相關教材及資料可供

教師及學生參考，易造成宣導時不夠完整，另對教育工作人員之專業訓練亦有待加強。

(3) 在提升中小學生對檳榔危害之認知率至九十五%以上之工作方面，目前針對認知率之定義為「學生接受嚼食檳榔危害之認知測驗及格（六十分）所占之比率」，依八十六年十月實施認知率初次測驗，六十分以上者占九七·〇三%，八十七年三月認知率年度檢測，六十分以上者占九八·七六%，雖表面上已達九十五%之目標，惟認知率之定義（達六十分）似嫌寬鬆，另測驗卷已區分為國小、國中、高中職三類，惟內容設計方面仍有待加強，以提升其信度及效度。

(4) 教育部內部執行該方案之單位包括軍訓處、訓委會、國教司、中教司、高教司、技職司、體育司等多個單位，欠缺一整體推動之機制，較難掌握整個方案的實際執行進度及成效。

4. 衛生署主辦之降低國人嚼食檳榔比例部分：

(1) 根據八十六年度針對衛生署對民眾實施各項衛生教育計畫所進行之評估結果顯示，藉由各種管道傳遞「菸及檳榔之危害」觀念之衛教宣導達成率為六六·八%，是所有項目中最高者，惟該項評估是將菸及檳榔兩項合併調查，無法顯示針對檳榔單一項目之宣導達成率。

(2) 主動提供民眾免費之口腔癌篩檢服務，由公立醫療機構辦理，或由衛生署補助中華民國

國防癌協會辦理，但因經費有限，無法擴大辦理該項口腔癌篩檢服務。

(3)經此次查證發現，部分中央部會及各級政府單位內之檳榔問題管理方案承辦人員對檳榔防制及危害之認知不足，易造成推動該方案時之阻力，故對各單位執行人員針對該項業務之教育訓練仍有待加強。

五、建議事項

(一)保育水土資源，並兼顧山坡地農民之生計：

1.儘速辦理山坡地超限利用土地通知限期改正工作，並將目前俟全年度清查結束後再一併辦理通知之作業方式，改為清查後即分期辦理通知，以確實掌握時效。(本院農委會、省政府農林廳水土保持局)

2.儘速建立山坡地超限利用土地之清查取締工作之標準作業程序，以確實掌握從清查至取締每個階段的工作。(本院農委會、省政府農林廳林務局、省政府農林廳水土保持局)

3.建立山坡地種植檳榔超限利用土地資料檔案，以流量管制的方式管理，以隨時掌握最新資料，防止超限利用面積增加。(本院農委會、省政府農林廳水土保持局)

4.研擬輔導山坡地種植檳榔農民轉業或轉作之適當措施，以確實照顧農民生計。(本院農委會)

5.繼續進行山坡地種植檳榔對水土資源影響之相關研究，並加強種植檳榔對水土保持影響

方面之宣導。(本院農委會)

6. 加強宣導獎勵造林，並對全省造林苗木建立統一資料庫，於造林適期充分供應苗木，輔導林農完成造林工作。(本院農委會、省政府農林廳林務局)

(二) 加強取締檳榔攤占用道路及僱用未成年少女穿著暴露服裝販售檳榔之行為：

1. 全面清查目前所有之檳榔攤家數，建立檳榔攤家數之基本資料，以利不同時期清查後瞭解取締成果，並以消除舊有、防止新增的方式持續加強取締違法，使檳榔攤家數能確實減少。(內政部)

2. 請內政部對於未成年少女穿著暴露服裝販賣檳榔行為，是否違反少年福利法第十九條第一項及第二十一條第一項所指妨害少年身心健康之場所及足以危害或影響少年身心發展之行為之認定問題，尋求解決方法，使取締能有所依據。(內政部)

3. 從警政及社政之角度，結合社會公益團體之力量，加強檳榔防制方面之宣導，並依少年福利法第十八條規定要求檳榔攤上標示不得供售檳榔予未滿十八歲少年字樣。(內政部)

(三) 提升中小學生對檳榔危害之認知率至九十五%以上：

1. 儘速將防制嚼食檳榔及其危害之知識納入高中職學校課程中，以推展檳榔危害之認知教育。(教育部)

2. 請衛生署將檳榔相關資訊提供給教育部做為相關教材，供教師及學生參考；對於教育工作人員的專業訓練方面，則由衛生單位提供師資與教材，與教育單位合辦教師在職訓

練。(教育部、本院衛生署)

3. 在認知率測驗方面，認知率之定義要嚴謹，使其具有逐年提高之張力，測驗方式則可採題庫方式，範圍涵蓋各種層面，使其具有信度及效度。(教育部)

4. 結合教育部內部各個檳榔方案之執行單位及研考單位，共同組成一個推動小組，定期召開檢討會議，以確實掌握該方案之執行成效。(教育部)

(四) 降低國人嚼食檳榔比例

1. 未來若有對民眾實施各項衛生教育計畫所進行之評估時，應針對檳榔危害單獨列項做調查，以瞭解檳榔危害宣導之達成率。(本院衛生署)

2. 從全民健保資料分析口腔癌病患之年齡層及職業類別，以掌握嚼食檳榔之特殊群體；尋求社會公益團體之協助，提供民眾免費口腔癌篩檢服務，並針對特殊群體篩檢，以早期發現病人，早期治療。(本院衛生署)

3. 加強中央部會及各級政府單位內檳榔問題管理方案承辦人員對檳榔危害認知之教育訓練，在水土保持師資方面則可請農委會協助，以使承辦人員皆能建立正確之觀念，加強該方案之推動。(本院衛生署、本院農委會)

4. 由衛生署邀集各部會召開檳榔防制宣導會議，並可請專業人士指導，以有效結合各部會之力量，從不同層面宣導，以強化宣導之效能。(本院衛生署)

(五) 其他

各縣市應整合警政、建管、工商、稅捐、社政、環保、衛生等單位，共同執行檳榔販
售業者的管理及取締，以有效管理檳榔問題。（內政部、省市政府、縣市政府）