

抄 本

發文方式：電子交換（第一類，不加密）

檔 號：

保存年限：

司法院秘書長 函

地址：10048台北市中正區重慶南路1段
124號

承辦人：戴紹煒

電話：(02)23618577轉198

受文者：衛生福利部

發文日期：中華民國109年2月25日

發文字號：秘台大二字第1090005197號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：如文

主旨：本院大法官為審理107年度憲二字第27號聲請人傑太日煙國際股份有限公司聲請解釋案，惠請貴部於函到30日內，提供以下說明之相關資料，俾利審理，請查照。

說明：

一、依司法院大法官審理案件法第13條第1項規定辦理。

二、為審理旨揭聲請案，請貴部說明下列事項：

(一)現行菸害防制法第2條第4款及第5款規定係針對與菸品相關之廣告與贊助所為定義，在解釋上，同法第9條第8款規定(下稱系爭規定)是否應僅限於與菸品相關之活動？或於菸品製造、輸入或販賣業者(下稱菸商)以公司名義贊助或主辦該款所列之任何活動時，即該當同法第9條規定之「促銷菸品及菸品廣告」要件？又是否僅禁止「掛名」贊助或舉行活動之行為？

(二)中華民國96年7月11日修法前之菸害防制法第9條第3項規定：「菸品製造、輸入或販賣業者，得以其公司名義贊助或舉辦各項活動。但不得在活動場所為菸品之品嚐、銷售或進行促銷活動。」是否已禁止以菸商名義掛名贊助公益等活動？又96年7月11日修法後，將該法原第9條第3項規定刪除，並將原同條第1項第7款及第8款規定合併修正為系爭規定，其目的是否係為擴大管制措施，禁止所有菸商

皆不得以公司名義掛名贊助或舉辦系爭規定所列之各項活動？或有其他考量？

(三)依106年行政院通過之菸害防制法修正草案，於第9條中新增第9款規定禁止「以菸品贊助或菸商名義掛名贊助任何活動。」請說明新增本款之用意，是否係因現行菸害防制法之系爭規定並未有意全面禁止所有菸商之掛名贊助，因此需增加新的限制？另請貴部提供菸害防制法修正草案之最新相關資料及修法進度，俾供審理之參考。

(四)是否有其他菸品公司因掛名贊助或舉辦活動而被依系爭規定處罰？如有，亦請提供相關資料及說明供參。

(五)如公司同時有製造、輸入或販賣菸品以外之產品者，例如臺灣菸酒股份有限公司生產之商品同時包括菸品及酒類等，其以公司名義掛名贊助或舉行系爭規定列舉之活動時，是否立即得認定其係以系爭規定之方式宣傳菸品？

(六)請說明於貴部主管之其他法令下，是否另有限制公司對合法商品或服務進行廣告及贊助之情形？或是否有其他與贊助、捐贈相關之法規亦要求匿名之情形？

(七)是否有其他外國立法例或國際公約就菸商之掛名贊助行為全面禁止？請提供相關數據或法規資料供參。

(八)如就旨揭聲請書之聲請意旨有其他意見，請惠示卓見。

三、檢附旨揭釋憲案之聲請書及相關裁判影本各1份供參（如附件）。

正本：衛生福利部

副本：

郵 寄：衛生福利部

檔
保存年限：

衛生福利部 函

地址：11558台北市南港區忠孝東路6段488號

傳 真：(02)25220621

聯絡人及電話：黃俊強(02)25220612

電子郵件信箱：ad38523628@hpa.gov.tw

受文者：司法院秘書長

發文日期：中華民國109年3月26日

發文字號：衛授國字第1090001327號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

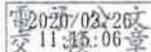
附件：回復資料1份(1090001327-1.odt)

主旨：有關大院大法官為審理「107年度憲二字第27號聲請人傑太日煙國際股份有限公司聲請解釋」案，請本部提供相關資料一案，檢送回復資料1份，請查照。

說明：

- 一、依據大院秘書長109年2月25日秘台大二字第1090005197號函辦理。
- 二、本案聯絡人：本部國民健康署柯科長睿期；地址：臺北市大同區塔城街36號；電話：(02)25220611；電子郵件：bhprich@hpa.gov.tw。

正本：司法院秘書長

副本：

二科



司法院大法官審理「107年度憲二字第27號聲請人
傑太日煙國際股份有限公司聲請解釋」案
回復資料

衛生福利部109.3

有關大院大法官為審理107年度憲二字第27號聲請人傑太日煙國際股份有限公司聲請解釋案，請於文到30日內提供相關資料，俾利審理一案，本部辦理情形說明如下：

- 一、現行菸害防制法第2條第4款及第5款規定係針對與菸品相關之廣告與贊助所為定義，在解釋上，同法第9條第8款規定（下稱系爭規定）是否應僅限於與菸品相關之活動？或於菸品製造、輸入或販賣業者（下稱菸商）以公司名義贊助或主辦該款所列之任何活動時，即該當同法第9條規定之「促銷菸品及菸品廣告」要件？又是否僅禁止「掛名」贊助或舉行活動之行為？

回應說明如下：

- (一)按「本法用詞定義如下：…四、菸品廣告：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。五、菸品贊助：指對任何事件、活動或個人採取任何形式之捐助，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。」「促銷菸品或為菸品廣告，不得以下列方式為之：…八、以茶會、餐會、說明會、品嚐會、演唱會、演講會、體育或公益等活動，或其他類似方式為宣傳。」「製造或輸入業者，違反第9條各款規定者，處新臺幣500萬元以上2500萬元以下罰鍰，並按次連續處罰。」菸害防制法第2條第4款及第5款、第9條第8款及第26條第1項定有明文。

- (二) 查現行菸害防制法第9條規定，係於96年7月11日修正公布，於98年1月11日施行。現行條文刪除原條文第3項「菸品製造、輸入或販賣業者，得以其『公司名義』贊助或舉辦各項活動。」之規定，參以其修正理由：「一、依菸草控制框架公約第13條規定意旨，締約國應廣泛禁止菸品廣告、促銷及贊助，如依憲法規定不能廣泛禁止，則應予限制。鑒於菸品之廣告性質雖屬商業活動，仍涉及憲法表見自由之基本權利保障問題，爰參酌前揭公約規定，仍採列舉方式就菸品之廣告、促銷更為嚴格限制，以維護國人健康。…九、為杜絕以假借公開聚會、公眾活動、舉辦試抽或贊助公益活動等方式，進行菸品宣傳行銷或藉以提升菸品形象，直接或間接達到廣告之目的，爰合併修正原第7款及第8款，列為第8款。…十二、杜絕現行菸商利用『公司名義』贊助活動，卻達到間接菸品廣告之目的，爰刪除第3項，未來相關活動之規範仍回歸第1項各款有關禁止以特定方式促銷菸品或為菸品廣告之規定。」(立法院公報第95卷第2期院會紀錄，第180-183頁)因此，依現行法，若有以「公司名義」贊助或舉辦各項活動者，應回歸第9條各款之態樣，個案具體判斷有無促銷或為廣告之情形。又同條第8款明定不得利用茶會、餐會、說明會、品嚐會、演唱會、演講會、體育或公益活動等各種活動形式為宣傳。準此，菸品業者自不得以「公司名義」贊助或舉辦各項活動之方式為宣傳，避免菸品業者利用「公司名義」贊助活動，卻達到直接或間接菸品廣告之目的。
- (三) 易言之，菸品業者可以贊助或舉辦活動，但活動中不得出現任何公司名稱的相關訊息，以杜絕菸商利用

「公司名義」贊助活動之形式，將公司名稱公告周知而達到直接或間接菸品廣告之目的。其以顯名方式贊助活動，已違反菸害防制法之規範。

- 二、中華民國96年7月11日修法前之菸害防制法第9條第3項規定：「菸品製造、輸入或販賣業者，得以其公司名義贊助或舉辦各項活動。但不得在活動場所為菸品之品嚐、銷售或進行促銷活動。」是否已禁止以菸商名義掛名贊助公益等活動？又96年7月11日修法後，將該法原第9條第3項規定刪除，並將原同條第1項第7款及第8款規定合併修正為系爭規定，其目的是否係為擴大管制措施，禁止所有菸商皆不得以公司名義掛名贊助或舉辦系爭規定所列之各項活動？或有其他考量？

回應說明如下：

- (一)查現行菸害防制法第9條規定係於96年7月11日修正公布，於98年1月11日施行。現行條文刪除原條文第3項「菸品製造、輸入或販賣業者，得以其『公司名義』贊助或舉辦各項活動。」之規定，參以其修正理由：「一、依菸草控制框架公約第13條規定意旨，締約國應廣泛禁止菸品廣告、促銷及贊助，如依憲法規定不能廣泛禁止，則應予限制。鑑於菸品之廣告性質雖屬商業活動，仍涉及憲法表見自由之基本權利保障問題，爰參酌前揭公約規定，仍採列舉方式就菸品之廣告、促銷更為嚴格限制，以維護國人健康。…九、為杜絕以假借公開聚會、公眾活動、舉辦試抽或贊助公益活動等方式，進行菸品宣傳行銷或藉以提升菸品形象，直接或間接達到廣告之目的，爰合併修正原第7款及第8款，列為第8款。…十二、杜絕現行菸商利用『公司

名義』贊助活動，卻達到間接菸品廣告之目的，爰刪除第3項，未來相關活動之規範仍回歸第1項各款有關禁止以特定方式促銷菸品或為菸品廣告之規定。」（立法院公報第95卷第2期院會紀錄，第180-183頁）。

(二) 因此，依現行法，若有以「公司名義」贊助或舉辦各項活動者，應回歸第9條各款之態樣，個案具體判斷有無促銷或為廣告之情形。又同條第8款明定不得利用茶會、餐會、說明會、品嚐會、演唱會、演講會、體育或公益活動等各種活動形式為宣傳。準此，菸品業者自不得以「公司名義」贊助或舉辦各項活動之方式為宣傳，避免菸品業者利用「公司名義」贊助活動，卻達到直接或間接菸品廣告之目的。易言之，菸品業者可以贊助或舉辦活動，但活動中不得出現任何公司名稱的相關訊息，以杜絕菸商利用「公司名義」贊助活動之形式，將公司名稱公告周知而達到直接或間接菸品廣告之目的。其以顯名方式贊助活動，已違反菸害防制法之規範。

三、依106年行政院通過之菸害防制法修正草案，於第9條中新增第9款規定「禁止以菸品贊助或菸商名義掛名贊助任何活動。」請說明新增本款之用意，是否係因現行菸害防制法之系爭規定並未有意全面禁止所有菸商之掛名贊助，因此需增加新的限制？另請貴部提供菸害防制法修正草案之最新相關資料及修法進度，俾供審理之參考。

回應說明如下：

(一) 依前述一、二之回應說明，現行若有以「公司名義」贊助或舉辦各項活動者，應回歸第9條各款之態樣，個

案具體判斷有無促銷或為廣告之情形。

- (二) 外界誤以為現行菸害防制法，並未有意全面禁止以菸品贊助或菸商名義掛名贊助任何活動。爰菸害防制法106年修正草案版本，第9條增列第9款「九、以菸品贊助或菸商名義掛名贊助任何活動。」立法理由，係呼應世界衛生組織菸草控制框架公約第13條實施準則，指出有大量詳實資料證明菸草廣告、促銷及贊助會增加菸草使用，廣泛禁止菸草廣告、促銷及贊助，則會減少菸草使用。又菸草公司經常利用各項贊助活動，企圖增加媒體露出與改變兒童及少年對菸草公司之認知，進而輕易接受菸品，為禁止菸草公司利用贊助之方式為菸品之促銷、廣告，爰增訂第9款，以期周延。
- (三) 是以，106年版本，係避免外界誤解現行法有此一漏洞，乃直接明文規定菸商名義掛名贊助為禁止行為樣態之一種，並非謂需待修法後始得處罰菸品贊助或菸商名義掛名贊助之行為。又106年版本，雖於106年12月29日立法院一讀通過，送交衛環委員會審查，惟因第9屆立法委員任期期滿，基於屆期不續審，須重啟修法程序。

四、是否有其他菸品公司因掛名贊助或舉辦活動而被依系爭規定處罰？如有，亦請提供相關資料及說明供參。

回應說明如下：

項次	主管機關	案情	罰鍰	備註
1	臺北市 政府	瑞士商菲利浦莫里斯股份有限公司台灣分公司(以下稱菲利浦莫里斯公司)於音樂餐廳	500萬元	1. 98年11月25日北市衛健字第09841315101

		有限公司 (LAVA) 於 98 年 7 月 8 日夜間舉辦金色私密派對，系爭派對係 LAVA 所主辦，菲利浦莫里斯公司贊助，該活動消息並於網路上公告，使不特定人皆可參加。		<p>號裁處書。</p> <p>2. 99 年 3 月 19 日 臺北市府府訴字第 09970030100 號訴願決定駁回。</p> <p>3. 未提行政訴訟。</p>
2	臺北市 政府	帝國菸草股份有限公司因應「Davidoff Absolute」(大衛醇萃) 菸品新上市，為瞭解其市場看法與接受度，委託精實企業管理顧問股份有限公司辦理市場調查研究與分析計畫。	500 萬元	<p>1. 105 年 4 月 28 日北市衛健字第 10531246900 號裁處書</p> <p>2. 臺北市府 105 年 7 月 18 日府訴二字第 10509103000 號訴願決定書</p> <p>3. 臺北高等行政法院 105 年訴字第 1374 號判決駁回原告之訴</p>

五、如公司同時有製造、輸入或販賣菸品以外之產品者，例如臺灣菸酒股份有限公司生產之商品同時包括菸品

及酒類等，其以公司名義掛名贊助或舉行系爭規定列舉之活動時，是否立即得認定其係以系爭規定之方式宣傳菸品？

回應說明如下：

- (一) 依現行法，若有以「公司名義」贊助或舉辦各項活動者，應回歸第9條各款之態樣，個案具體判斷有無促銷或為廣告之情形。倘公司名義掛名贊助活動，具有促銷菸品或菸品廣告之效果，縱然該公司同時有製造、輸入或販賣菸品以外之產品者，仍為本法所禁止。
- (二) 故依所例示臺灣菸酒股份有限公司，其生產之商品同時包括菸品及酒類產品，若該公司名義掛名贊助或舉辦之活動時，具直接或間接造成菸品宣傳行銷或提升吸菸形象之結果，則仍涉有違反本法第9條規定之虞。

六、請說明於貴部主管之其他法令下，是否另有限制公司對合法商品或服務進行廣告及贊助之情形？或是否有其他與贊助、捐贈相關之法規亦要求匿名之情形？

回應說明如下：

- (一) 目前本部主管法規，對於廣告之限制如下：
 - 1、人體器官移植條例第18條第1項：廣告器官買賣、其他交易或仲介訊息，處新臺幣9萬元以上45萬元以下罰鍰。
 - 2、食品安全衛生管理法第28條：限制食品廣告之內容以及禁止之食品廣告樣態。
 - 3、藥事法第66條：藥品廣告需事先經主管機關核准。
 - 4、醫療器材管理法第41條：醫療器材廣告需得主管機關之事先核准。
 - 5、化妝品衛生安全管理法第20條：禁止化妝品廣告違

反第10條之規定。違反者，除依情節處以罰鍰外，並應刊登更正廣告。

6、心理師法第27條：限制心理師之廣告內容。

7、助產士法第22條：限制助產機構廣告之內容。

8、呼吸治療師法第16條之11：限制居家呼吸照護所廣告之內容。

9、物理治療師法第28條：限制物理治療所廣告之內容。

(二)本部主管法規，除菸害防制法外，並無另以”贊助”之文字，但就前述各法之規定，應可將具有廣告效果之贊助行為，依前述關於廣告限制之規定予以管制。

(三)此外，依廣播電視法第34條之3第2項及衛星廣播電視法第33條第2項授權訂定之「電視節目廣告區隔與置入性行銷及贊助管理辦法」第13條第1項第1款及第2項第1款分別規定，電視事業不得於節目接受以菸品或服務為營業之事業、機關（構）、團體或個人之贊助；電視事業不得於節目以菸品、服務、事業、機關（構）、團體、個人之名稱、標識、商標、品牌或相關附屬圖案為冠名贊助。

(四)可見為維護公共利益之必要，對於菸品或服務禁止其贊助，為我國多年所慣行，並無違反比例原則之虞。

七、是否有其他外國立法例或國際公約就菸商之掛名贊助行為全面禁止？請提供相關數據或法規資料供參。

回應說明如下：

(一)菸草控制框架公約(Framework Convention on Tobacco Control，下稱FCTC)：

1、按FCTC係世界衛生組織(World Health Organization，下稱WHO)於民國(下同)92年5月21日第56屆大會通過，

我國雖非聯合國會員國而無法完成簽署該公約之程序，惟我國已於94年由立法院審議通過之方式完成該公約內國法化之程序，因此該公約為我國內國法。

- 2、該公約之實施準則係該公約實施時之參考依據，因此在該公約已完成內國法程序，該準則與公約本文間具有相連關係，故在適用該公約時，自應將實施準則列為重要參考依據。
- 3、FCTC有關於菸品廣告和促銷以及菸品贊助的定義可見於第1條當中。菸品廣告，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¹。菸品贊助指對任何事件、活動或個人採取任何形式之捐助，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²。
- 4、FCTC第13條為規定禁止菸商菸品廣告、促銷與贊助之條文。開宗明義指出，締約方公認全面性地禁止菸商為廣告、促銷與贊助之行為，將有助於降低菸品之使用量³。惟 FCTC 不斷強調，各締約方應該在符合各國憲政原則的前提下，分別採取全面性的禁止⁴，或者一定程度的限制⁵。倘若該國憲政原則允許締約方採取全面性之禁止，FCTC 規定該締約方應該至少禁止菸商任何形式之藉由提供錯誤、誤導或欺瞞之有關菸品特性、

¹ FCTC art. 1(c), “tobacco advertising and promotion” means any form of commercial communication, recommendation or action with the aim, effect or likely effect of promoting a tobacco product or tobacco use either directly or indirectly;”

² FCTC art. 1(g), “tobacco sponsorship” means any form of contribution to any event, activity or individual with the aim, effect or likely effect of promoting a tobacco product or tobacco use either directly or indirectly;”

³ FCTC art. 13.1, “Parties recognize that a comprehensive ban on advertising, promotion and sponsorship would reduce the consumption of tobacco products.”

⁴ FCTC art. 13.2, “Each Party shall, in accordance with its constitution or constitutional principles, undertake a comprehensive ban of all tobacco advertising, promotion and sponsorship.”

⁵ FCTC art. 13.3, “A Party that is not in a position to undertake a comprehensive ban due to its constitution or constitutional principles shall apply restrictions on all tobacco advertising, promotion and sponsorship.”

健康危害與釋放物之資訊，具有推廣菸品效果之廣告、促銷與贊助行為⁶。如果該國憲政原則不允許全面性的禁止，則該締約方應就健康警示⁷、購買菸品的誘因⁸、菸商揭露廣告花費⁹、透過無線電台、電視、傳媒或或網路等方式廣告、促銷與贊助菸品¹⁰以及跨國廣告、促銷與贊助菸品¹¹等方面予以一定程度之限制。

- 5、FCTC 第 13 條指導準則 (Guidelines for implementation of Article 13 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control (Tobacco advertising, promotion and sponsorship)) 建議所謂全面性的禁止，係指各種形式直接或間接，對於任何活動、個人或組織的廣告、促銷與贊助行為，而沒有任何例外¹²。舉凡菸商以公司名義贊助之與社會企業責任有關之行為¹³，或者贊助運動、表演、演藝、藝術、公益以及政治性質之活動、團體與個人均包含在禁止之範圍內。其中，政治性活動包括對於政治人物、選舉候選人或者政黨之捐

⁶ FCTC art. 13.4 (a) , 'As a minimum, and in accordance with its constitution or constitutional principles, each Party shall: (a) prohibit all forms of tobacco advertising, promotion and sponsorship that promote a tobacco product by any means that are false, misleading or deceptive or likely to create an erroneous impression about its characteristics, health effects, hazards or emissions;'

⁷ FCTC art. 13.4 (b) , 'require that health or other appropriate warnings or messages accompany all tobacco advertising and, as appropriate, promotion and sponsorship;'

⁸ FCTC art. 13.4 (c) , 'restrict the use of direct or indirect incentives that encourage the purchase of tobacco products by the public;'

⁹ FCTC art. 13.4 (d) , 'require, if it does not have a comprehensive ban, the disclosure to relevant governmental authorities of expenditures by the tobacco industry on advertising, promotion and sponsorship not yet prohibited.'

¹⁰ FCTC art. 13.4 (e) , 'undertake a comprehensive ban or, in the case of a Party that is not in a position to undertake a comprehensive ban due to its constitution or constitutional principles, restrict tobacco advertising, promotion and sponsorship on radio, television, print media and, as appropriate, other media, such as the internet, within a period of five years; and'

¹¹ FCTC art. 13.4 (f) , 'prohibit, or in the case of a Party that is not in a position to prohibit due to its constitution or constitutional principles restrict, tobacco sponsorship of international events, activities and/or participants therein.'

¹² Guidelines for implementation of Article 13 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control (Tobacco advertising, promotion and sponsorship) , para. 11.

¹³ Id., para. 28.

助行為¹⁴。

(二) 歐盟

《為調和會員國間有關於管制菸品之廣告與贊助之法律或命令之指令》(Directive 2003/33/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to the advertising and sponsorship of tobacco products, 下稱《歐盟2003年指令》)第5條¹⁵定有相關規範。《歐盟2003年指令》之規定較為寬鬆,僅禁止跨境或同等效果的贊助,以及為了促銷菸品所為之免費菸品贊助。然而,《關於防止使用菸品與強化菸品管控倡議之建議》(Council Recommendation of 2 December 2002 on the prevention of smoking and on initiatives to improve tobacco control, 下稱《歐盟2002年建議》),則明確建議會員國依據各國的憲政原則,禁止菸商為包含廣告與贊助在內,任何形式之具有直接與間接促銷菸品之行為¹⁶。

(三) 英國

《2002年菸品廣告與促銷法案》(Tobacco Advertising and Promotion Act 2002),下稱《英國

¹⁴ Id., Appendix, '...provision of financial or other support to events, activities, individuals or groups (such as sporting or arts events, individual sportspeople or teams, individual artists or artistic groups, welfare organizations, politicians, political candidates or political parties), whether or not in exchange for publicity, including corporate social responsibility activities; and...'

¹⁵ Council Directive 2003/33/EC, art. 5, 2003 O.J. (L 152) 16, 18 (EU), '1. Sponsorship of events or activities involving or taking place in several Member States or otherwise having cross-border effects shall be prohibited. 2. Any free distribution of tobacco products in the context of the sponsorship of the events referred to in paragraph 1 having the purpose or the direct or indirect effect of promoting such products shall be prohibited.'

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0033&from=EN>

¹⁶ Council Recommendation, para. 2 (f), 2003 O.J. (L 22) 31, 33 (EU), 'adopt appropriate legislative and/or administrative measures to prohibit, in accordance with national constitutions or constitutional principles, the following forms of advertising and promotion: ... (f) any other forms of advertising, sponsorship or practices directly or indirectly addressed to promote tobacco products;'

2002法案》) 規定，禁止任何人在業務行為中 (in the course of business) 與他方做成任何會造成促銷菸品的贊助協議，該贊助行為包含捐助金錢與提供服務在內之任何形式¹⁷。官方法案釋義指出¹⁸，本規定僅適用於業務行為，倘若係私人以自己之財產為推廣菸品之使用，並非禁止之列。再者，菸商以公司名義所為之贊助行為，而未涉及菸品品項之名稱，且菸商與其他贊助者相較下未受有特殊待遇，其意圖與效果亦非推廣促銷菸品，則不落入禁止之範圍內。

(四) 美國

美國 FDA 針對菸商之贊助行為定有相關規範¹⁹。原則

¹⁷ Tobacco Advertising and Promotion Act 2002, §10 (1) , (2) (UK) , '(1) A person who is a party to a sponsorship agreement is guilty of an offence if the purpose or effect of anything done as a result of the agreement is to promote a tobacco product in the United Kingdom. (2) A sponsorship agreement is an agreement under which, in the course of a business, a party to it makes a contribution towards something, whether the contribution is in money or takes any other form (for example, the provision of services or contribution in kind) .'

¹⁸ Tobacco Advertising and Promotion Act 2002 Commentary on sections, para. 44, 45, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/36/notes/division/5>,

'44. Subsection (1) prohibits anything done pursuant to a sponsorship agreement if the purpose or effect of what is done is to promote a tobacco product. It applies to both the sponsor and the recipient. The contribution made by the sponsor must be made in the course of a business; there is no intention to catch the private individual who uses his own money to sponsor an event or activity so as to promote smoking. The Act does not specify that the sponsorship agreements have to relate to any particular thing; typically sponsorship relates to an event or activity, such as a sporting competition or an artistic performance, but it could include sponsorship of a building or institution or service. These examples are not an exhaustive list.

45. Subsection (2) defines a sponsorship agreement to include any form of promotion, whereby an event etc receives help in monetary or other form from an individual or organisation. An offence will be committed by both parties to the agreement when something is done as a result of the agreement to promote tobacco products in the UK. This section does not prevent a tobacco company from giving money to support an event or activity, so long as the company's products are not given any promotion in return. For example, it is not intended to prevent a tobacco company supporting a theatrical production and being acknowledged for so doing, provided that the acknowledgement mentioned solely the name of the company and not any of its products, and did not involve any special treatment of the tobacco company over and above other sponsors, the purpose or effect of which was promotion of tobacco products.

¹⁹ FDA Sale and distribution of nontobacco items and services, gifts, and sponsorship of events, 21 C.F.R. §1140.34 (c) (2016) , 'No manufacturer, distributor, or retailer may sponsor or cause to be sponsored any athletic, musical, artistic, or other social or cultural event, or any entry or team in any event, in the brand name (alone or in conjunction with any other word) , logo, symbol, motto, selling message, recognizable color or pattern of colors, or any other indicia of product identification identical or similar to, or identifiable with, those used for any brand of cigarettes or smokeless tobacco. Nothing in this paragraph prevents a manufacturer, distributor, or retailer from sponsoring or causing to be sponsored any athletic, musical, artistic, or other social or cultural event, or team or entry, in the name of the corporation which manufactures the tobacco product, provided that both the corporate name and the

上禁止菸商對於運動、音樂、演藝或其他社會或文化之活動或團體，以任何可能帶有、暗示菸品品牌或與菸品品牌產生連結之名義，為贊助或者會造成贊助效果之行為。惟倘若該菸商之公司早於1995年1月1日即登記於美國，且該贊助行為未以帶有與暗示任何菸品品牌，或者與菸品品牌產生連結之名義為之，則該贊助行為並未在禁止之列。

(五) 澳洲

澳洲管制菸品廣告與贊助之規範，由《菸品廣告禁止法案 (Tobacco Advertising Prohibition Act 1992)》與《菸品廣告禁止法規 (Tobacco Advertising Prohibition Regulation 1993)》兩者組成。澳洲原則上全面禁止菸商為包含掛名贊助行為在內的任何菸品廣告的行為，並不禁止未公開顯名者。例外允許符合《菸品廣告禁止法規》之規定者，得為相關掛名贊助行為²⁰。

《菸品廣告禁止法規》將例外允許之掛名贊助行為分為文字 (Written acknowledgments of assistance or support)²¹ 與口頭 (Oral acknowledgments of assistance or support)²² 兩個類別。前者在形式要件上要求僅得以實體文宣、影片之片尾或所贊助展覽之一處之方式，公開認可受到菸商的支持。此外，該表達受到贊助的內容也受有限制，諸如菸商需要以該公司或組

corporation were registered and in use in the United States prior to January 1, 1995, and that the corporate name does not include any brand name (alone or in conjunction with any other word), logo, symbol, motto, selling message, recognizable color or pattern of colors, or any other indicia of product identification identical or similar to, or identifiable with, those used for any brand of cigarettes or smokeless tobacco.'

²⁰ Tobacco Advertising Prohibition Act 1992, § 10 (5), 'For the purposes of this Act, the publication of an acknowledgment of assistance or support does not amount to the publication of a tobacco advertisement if it complies with regulations made for the purposes of this subsection that permit the publication of such acknowledgments.'

²¹ Tobacco Advertising Prohibition Regulation 1993 § 4.

²² Tobacco Advertising Prohibition Regulation 1993 § 5.

織在澳洲登記的全名掛名贊助、不得與菸品品牌與品項有任何連結、菸商獲得的版面不可多於其他贊助商、於實體文宣僅得以文字顯名以及須於影片片尾出現等等。後者則要求口頭上的認可，須於該活動開場或結束時出現、須說出該公司完整名稱以及提到菸商時並不與提到其他贊助商有異之要求。

八、其他意見

(一) 前言

1. 本釋憲案源於臺北高等行政法院103年訴字第1232號行政判決、最高行政法院104年判字第576號行政判決及最高行政法院105年判字第209號行政判決，涉及《菸害防制法》禁止菸品廣告及菸商顯名贊助或舉辦公益活動相關規定合憲性問題。原案事實略為：衛生福利部國民健康署（改制前為行政院衛生署國民健康局）認為「傑太日煙國際股份有限公司」（下稱傑太日煙）在100年6月至102年6月間透過提供經費及志工服務等形式，贊助弘道老人福利基金會辦理之「不老夢想圓夢列車」計畫，再藉由媒體揭露相關資訊，不僅提升企業形象，更增進民眾對其好感與對產品之認同感及購買意願，這些行為實乃違反《菸害防制法》第9條第8款²³，是依同法第26條第1款裁罰傑太日煙新台幣500萬元罰鍰。案經傑太日煙提起訴願、上訴及再審，均遭到駁回。
2. 對於《菸害防制法》第9條第8款之解釋與適用為本案核心爭點，亦即菸商以公司名稱英文縮寫等方式「顯名贊助」公益活動，是否屬於本條款禁止之列。就原審法院而言，由於現行《菸害防制法》修正前，89年1月19日公布施行之舊《菸害防制法》第9條第3項明白允許菸商得使用公司名義贊助或舉辦公益活動²⁴，此條款除了遭刪除外，綜合檢視相關修法理由，均可

²³ 《菸害防制法》第9條第8款：「促銷菸品或為菸品廣告，不得以下列方式為之：……八、以茶會、餐會、說明會、品嚐會、演唱會、演講會、體育或公益等活動，或其他類似方式為宣傳。」

²⁴ 舊《菸害防制法》第9條第3項明定：「菸品製造、輸入或販賣業者，得以其公司名義贊助或舉辦各項活動。但不得在活動場所為菸品之品嚐、銷售或進行促銷活動。」

以認為「限制菸商以公司名義贊助活動」係屬修法目的無疑，因此認定系爭處分適法。

3. 另一方面，原審法院亦從《世界衛生組織菸草控制框架公約》（the WHO Framework Convention on Tobacco Control，下稱 FCTC）規範體系觀察，蓋《菸害防制法》第9條立法理由明白揭示其乃依據 FCTC 第13條意旨所制定，而將 FCTC 相關規範納入考量。事實上，原審法院並未審查《菸害防制法》第9條是否合於 FCTC 規定，然《菸害防制法》禁止菸品廣告、贊助及促銷相關規範並難謂有與 FCTC 扞格之處²⁵。首先，就「菸品廣告」和「菸品贊助」定義而言，《菸害防制法》定於第2條第4款及第5款²⁶，而此兩款幾乎是直接將 FCTC 第1條對「菸品廣告」和「菸品贊助」之定義納入我國法體系²⁷。其次，就禁止菸商菸品廣告、促銷與贊助而言，FCTC 第13條各締約方應該在符合各國憲政原則的前提下，分別採取全面性的禁止²⁸，或者一定程度的限制²⁹。若是在允許全面性禁止之狀況，最低程度內，應禁止菸商任何形式之藉由提供錯誤、誤導或欺瞞之有關菸品特性、健康危害與釋放物之資訊，具有推廣菸品效果之廣告、促銷與贊助

²⁵ 對於禁止菸商廣告、贊助及促銷之 FCTC 體系及比較法觀察，詳細分析請參研究團隊，「106年世界衛生組織菸草控制框架公約專案研究計畫」（G1060101），2017年12月，頁169-183。

²⁶ 《菸害防制法》第2條第4款及第5款：「四、菸品廣告：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。五、菸品贊助：指對任何事件、活動或個人採取任何形式之捐助，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。」

²⁷ FCTC art. 1(c), “‘tobacco advertising and promotion’ means any form of commercial communication, recommendation or action with the aim, effect or likely effect of promoting a tobacco product or tobacco use either directly or indirectly;” FCTC art. 1(g), “‘tobacco sponsorship’ means any form of contribution to any event, activity or individual with the aim, effect or likely effect of promoting a tobacco product or tobacco use either directly or indirectly;”.

²⁸ FCTC art. 13.2, ‘Each Party shall, in accordance with its constitution or constitutional principles, undertake a comprehensive ban of all tobacco advertising, promotion and sponsorship.’

²⁹ FCTC art. 13.3, ‘A Party that is not in a position to undertake a comprehensive ban due to its constitution or constitutional principles shall apply restrictions on all tobacco advertising, promotion and sponsorship.’

行為。至於依據 FCTC 《第13條指導準則》（Guidelines for implementation of Article 13 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control (Tobacco advertising, promotion and sponsorship)）³⁰，所謂全面性禁止係指各種形式直接或間接，對於任何活動、個人或組織的廣告、促銷與贊助行為，而沒有任何例外。換言之，菸商以公司名義贊助之與社會企業責任有關之行為，或者贊助運動、表演、演藝、藝術、公益以及政治性質之活動、團體與個人均包含在禁止之列。據此，《菸害防制法》第2條第4款、同條第5款及第9條第8款，以不存在例外方式禁止菸商顯名贊助公益活動等任何活動，符合 FCTC 體系之規定與建議。

4. 在比較法例上，雖然英國、澳洲或美國等國家並未全面禁止菸商贊助公益活動，但其規範上有下列值得注意之特徵³¹。一、有關於「公司名義」部分，基於不

³⁰ 就 FCTC 在我國法秩序地位問題，儘管我國實務界與學術界難謂有普遍共識，然研究團隊認為，由於 FCTC 加入案實經立法院審議通過，且如《菸害防制法》第9條立法理由所示，其乃依據 FCTC 第13條所制定，因此最低限度內，FCTC 第13條在我國具有法律效力。基此，雖然 FCTC 締約方沒有國際法義務全盤接受《第13條指導準則》內容，然此準則實經各締約方討論所制訂，代表締約方對與條文之解釋與理解，是以，一定程度上，解釋 FCTC 第13條自應參照 FCTC 《第13條指導準則》。

³¹ 值得指出，本案釋憲聲請書第18頁就美國法之觀察與詮釋，不無商榷之處。詳言之，釋憲聲請書指出，美國《預防家庭吸菸及菸草控制法》第102(a)(a)條規定「菸品製造商、經銷商、或零售商，不得以其品牌名稱、品牌標示、座右銘、銷售訊息、可得辨識之顏色或顏色形式、或任何其他與用在菸品或無菸菸品上相同或類似或可得辨識之產品辨認標記，贊助或促使他人贊助任何體育、音樂、藝術或其他社會或文化活動，或加入任何團隊。惟本款規定不得禁止菸品製造商、經銷商、及零售商，以及公司名稱，贊助或促使他人贊助任何體育、音樂、藝術或其他社會或文化活動，或加入任何團隊」。亦即美國菸品贊助行為明確係以「菸品產品」相關資訊作為禁止之範疇，如與揭露菸品產品資訊無關之贊助行為，及非該法所禁止之菸品贊助行為。然而，事實上，該條款所規定者實乃：原則上禁止菸商對於運動、音樂、演藝或其他社會或文

以公司名稱縮寫或者任何有可能連結到其菸品之商標或圖案之前提，其允許菸商以正式登記之完整名稱文字，作為贊助之名義。二、若從整體實體文宣上，菸商公司贊助名義未對閱覽者產生強調之效果，亦非禁止之列。三、贊助名義不得脫離活動主題。四、如果有複數贊助商，菸商之名義不得受有特別待遇。五、雖然也採取一般性禁止立場，然有國家未禁止菸商贊助政治活動。

5. 整體而言，本案所涉禁止菸品廣告或贊助正當性，而此正當性來源在於「菸商顯名贊助公益活動」有助於增加菸品銷售和提升菸品使用人口。此項關聯性同時亦為審查言論自由限制以及平等原則所應考量者，因此會先說明之，隨後再就法律明確性原則、言論自由限制和平等原則合理性，依序檢視相關條款之合憲性。

(二) 管制菸品廣告或贊助之公共衛生基礎

化之活動或團體，以任何可能帶有、暗示菸品品牌或與菸品品牌產生連結之名義，為贊助或者會造成贊助效果之行為。惟倘若該菸商之公司名稱早於1995年1月1日即登記於美國，且該贊助行為完全未以帶有菸品品牌或暗示任何菸品品牌，或者任何可能與菸品品牌產生連結之名義或形式為之，則該贊助行為始未存禁止之列。請見：FDA Sale and distribution of nontobacco items and services, gifts, and sponsorship of events, 21 C.F.R. §1140.34 (c) (2016), “No manufacturer, distributor, or retailer may sponsor or cause to be sponsored any athletic, musical, artistic, or other social or cultural event, or any entry or team in any event, in the brand name (alone or in conjunction with any other word), logo, symbol, motto, selling message, recognizable color or pattern of colors, or any other indicia of product identification identical or similar to, or identifiable with, those used for any brand of cigarettes or smokeless tobacco. Nothing in this paragraph prevents a manufacturer, distributor, or retailer from sponsoring or causing to be sponsored any athletic, musical, artistic, or other social or cultural event, or team or entry, in the name of the corporation which manufactures the tobacco product, provided that both the corporate name and the corporation were registered and in use in the United States prior to January 1, 1995, and that the corporate name does not include any brand name (alone or in conjunction with any other word), logo, symbol, motto, selling message, recognizable color or pattern of colors, or any other indicia of product identification identical or similar to, or identifiable with, those used for any brand of cigarettes or smokeless tobacco.”。

1. 就菸品廣告或贊助形式而言，隨著禁止菸商為直接廣告行為之國家不斷增加，菸商逐步將廣告贊助資源重心移至「間接菸品廣告」(indirect tobacco advertising)³²。相較於報章雜誌投放、銷售點廣告、定點看板等所謂傳統廣告或促銷形式，間接廣告行為係藉由電影置入、贊助各類運動賽事³³，甚至是將品牌置入線上賽車遊戲等方式作成³⁴。
2. 儘管實施方式上有所差異，然對於菸品促銷之實質效果而言，「直接」和「間接」菸品廣告的效果並沒有太大之差異，其均是透過菸品廣告以提升公司知名度、宣傳其產品或塑造品牌形象，以達到增加產品銷量之目的³⁵。目前公共衛生相關研究亦指出，菸品廣告或促銷實施數量與吸菸率高低呈正相關³⁶，且此些廣告促銷行為在一定程度上，也具有鼓勵兒童、青少年等未成年人，開始嘗試使用菸品進而成為長期使用者之作用。不僅如此，對於既有菸品使用者而言，廣告與促銷可能觸發並增加其日常消費量，並可能降低菸品使用者的戒菸意願，更可能使戒菸者再次使用菸品³⁷。雖然過去研究多數是針對菸商直接廣告行為效果進行分析，然晚近文獻指出，菸商贊助等間接廣告或促銷行為，一樣具有上述直接廣告行為對於菸品銷

³² Mary Assunta & Simon Chapman, *The Tobacco Industry's Accounts of Refining Indirect Tobacco Advertising in Malaysia*, 13(suppl 2) *Tobacco Control* ii63-ii70 (2004).

³³ Pamela M. Ling, Lawrence A. Haber & Stefani Wedl, *Branding the Rodeo: A Case Study of Tobacco Sports Sponsorship*, 100(1) *American Journal of Public Health* 32-41 (2010).

³⁴ Susan Forsyth & Patricia A. McDaniel, 'Cease and Desist?' *The Persistence of Marlboro Brand Imagery in Racing Video Games*, *Tobacco Control* (2020).

³⁵ Meghan Bridgid Moran et al., *Selling Tobacco: A comprehensive Analysis of the US Tobacco Advertising Landscape*, 96 *Addictive Behaviors* 100-109 (2019).

³⁶ Ross Hammond, *Tobacco Advertising & Promotion: The Need for a Coordinated Global Response*, Paper delivered at the WHO international conference on global tobacco control law: towards a WHO framework convention on tobacco control, January 7-9, 2000, New Delhi, India (2000).

³⁷ Siobhan N. Perks, Brian Armour & Israel T. Agaku, *Cigarette Brand Preference and Pro-Tobacco Advertising Among Middle and High School Students—United States, 2012–2016*, 67 *Morbidity and Mortality Weekly Report* 119 (2018).

受或菸品使用之正面助益³⁸。

3. 另一方面，尤應注意菸商藉此些廣告或促銷行為而達成之品牌經營與行銷目的，蓋此對於使用者與商品間連結之建立，乃是不可或缺之元素，且也是當前菸品產業常用之行銷策略。舉例而言，透過在電影中顯露品牌，以建立形象與增加品牌曝光度³⁹；或透過品牌官方網站經營策略、內容與互動模式等方式，企圖正當化吸菸行為⁴⁰；或以品牌聯合之形式營造產品正面形象⁴¹，均是此些策略之例證。菸商透過商業投資、合作與贊助外，贊助政治或公益活動，不僅達到公開展示品牌效果外，亦有助於提升其企業形象。
4. 由此可知，菸商顯名贊助公益活動之行為，實際上係屬公開展示其所代表之菸品品牌，並試圖提升菸商形象，而為品牌經營與行銷之一環。此類間接廣告促銷行為，不論對於未成年人、菸品使用者或試圖戒菸之菸品使用者或戒菸者，都具有提升菸品使用之可能，因此就菸害防制之公共衛生角度，實有加以管制之必要與正當性。

(三) 《菸害防制法》第2條第4款「菸品廣告」定義與第2條第5款「菸品贊助」定義，以及第9條第8款是否涵蓋「菸品業者以其公司名稱贊助慈善公益活動」，為受規範者得以理解，得預見受罰可能性，並可受司法審查，與憲法法律明確性原則無違

1. 法律明確性原則內涵

³⁸ Pamela M. Ling, Lawrence A. Haber & Stefani Wedl, *Branding the Rodeo: A Case Study of Tobacco Sports Sponsorship*, 100(1) *American Journal of Public Health* 32-41 (2010).

³⁹ Ailsa Lyons et al., *Tobacco and Tobacco Branding in Films most Popular in the UK from 1989 to 2008*, 65(5) *Thorax* 417-422 (2010).

⁴⁰ Patricia Escobedo et al., *Monitoring Tobacco Brand Websites to Understand Marketing Strategies aimed at Tobacco Product Users and Potential Users*, 20(11) *Nicotine and Tobacco Research* 1393-1400 (2018).

⁴¹ Timothy Dewhirst & Wonkyong Beth Lee, *Lamborghini brand sharing and cigarette advertising*, 27(2) *Tobacco Control* 237-239 (2018).

- (1) 依據憲政實務見解，若符合三大要件，法律規定即與法律明確性原則無違：一、自法條文義、立法目的與法體系整體關聯性檢視，法律規定非難以理解。二、一般受規範者得預見特定事實是否屬於法律所規範者。三、司法者得審查確認法律意義⁴²。所謂可理解性，係指依照當時社會一般人民之日常生活與語言經驗，是否能理解系爭法律規定之意義而言⁴³。質言之，若經執法機關或法院探究立法過程或立法理由，而能探得該法律規定之意義，並經依法公布，而為受規範之一般人民所習知者，即可認該系爭規定之內容為受規範之一般人民所理解⁴⁴。另一方面，可預見性則指法律之構成要件，為一般受規範者所得預見，且構成要件非欠缺範疇之概括性構成要件，亦非涵蓋過廣而可能使一般社會通念上之無辜者包含在內之規範⁴⁵。
- (2) 就涉及限制人民基本權利之制裁性法律而言，若以法律規範整體觀察，足使人民預見行為有受處罰之可能，即與得預見行為可罰之意旨無違，不以確信其行為之可罰為必要⁴⁶。申言之，法律僅能以有限的文字，規範不可預測的社會關係，凡從事冒險行為、遊走法律邊緣之人，必須承擔一部

⁴² 司法院釋字第767號解釋理由書：「法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念而為相應之規定。如法律規定之意義，自法條文義、立法目的與法體系整體關聯性觀之，非難以理解，個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並得經由司法審查加以確認，即無違反法律明確性原則。（司法院釋字第594號、第617號及第690號解釋參照）。」

⁴³ 林子儀、許宗力，釋字第636號解釋部分協同意見書，頁4。

⁴⁴ 林子儀、許宗力，釋字第636號解釋部分協同意見書，頁8。

⁴⁵ 許宗力，論法律明確性之審查：從司法院大法官相關解釋談起，國立臺灣大學法學論叢，第41卷第4期，2012年，頁1714、1716。

⁴⁶ 司法院釋字第680號解釋理由書。

分其行為可能違法之風險⁴⁷。即使是涉及嚴重限制人民基本權利的刑事法律，依照「薄冰原則」(thin ice principle)，若法律指出薄冰區所在，使受規範者得以「預見受處罰的風險」，便符合法律明確性原則⁴⁸。

2. 本案所採法律明確性審查標準

(1) 法律明確性審查之寬嚴，受若干特徵及參數影響，如「受規範人的身分、專業背景及知識」、「規範事務領域」、與「是否反映社會一般通念」等⁴⁹。對此，司法院釋字第594號解釋具有參考價值，本號解釋中，為依據法律明確性原則檢視該案商標法禁止使用相同或近似他人註冊商標之規定，大法官指出：「…從合理謹慎受規範行為人立場，施以通常注意力即可預見，無悖於罪刑法定原則中之構成要件明確性原則，符合法治國原則對法律明確性之要求…。」可見，涉及特定職業社群且具懲罰性之法律，由於係屬與其職業有關之事項，自得合理假設該社群有較高注意力，須負擔較高注意義務，故應以較寬鬆之「一般合理謹慎人標準」檢驗⁵⁰。

(2) 據此，《菸害防制法》第2條第4款、同條第5款及第9條第8款所規範之對象，實為菸品製造商或輸入業者屬於規範特定職業社群的制裁性法律。基於該群體對於菸品銷售與宣傳之專業知識背景，

⁴⁷ 許宗力，論法律明確性之審查：從司法院大法官相關解釋談起，國立臺灣大學法學論叢，第41卷第4期，2012年，頁1705。

⁴⁸ 許宗力，論法律明確性之審查：從司法院大法官相關解釋談起，國立臺灣大學法學論叢，第41卷第4期，2012年，頁1707。

⁴⁹ 許宗力，論法律明確性之審查：從司法院大法官相關解釋談起，國立臺灣大學法學論叢，第41卷第4期，2012年，頁1707-1714。

⁵⁰ 許宗力，論法律明確性之審查：從司法院大法官相關解釋談起，國立臺灣大學法學論叢，第41卷第4期，2012年，頁1714。

可合理假設，對於與菸品廣告、贊助、宣傳、促銷等事項，這些業者有較高注意力，並且應以合理謹慎態度對待，亦即依合理謹慎受規範行為人立場，施以通常注意力即可預見。因此，整體而言，應以較寬鬆之「一般合理謹慎人標準」檢驗《菸害防制法》第2條第4款、同條第5款及第9條第8款。

- (3) 另一方面，若從裁罰依據觀察，《菸害防制法》第9條第8款始為禁止菸商為顯名贊助之規定。換言之，固然《菸害防制法》第2條第4款及同條第5款給予菸品廣告和菸品贊助定義，然立法者並未一般性禁止第2條第4款及同條第5款之行為；相反地，藉由《菸害防制法》第9條明列所禁止之菸品廣告與贊助方式，達到禁止菸商作成具有直接或間接促銷菸品效果之行為。因此，若依釋憲方之邏輯，亦即應以較嚴格標準檢視涉及行政罰要件之法律，《菸害防制法》第2條第4款和同條第5款所適用之標準，需低於適用於第9條第8款者。

3. 《菸害防制法》第2條第4款、同條第5款及第9條第8款之法律明確性

- (1) 首先，就菸品廣告及菸品贊助之定義而言，儘管釋憲方認為「商業」、與「直接或間接之目的或效果」有無邊無際之疑慮，然解釋上應綜合前後文加以理解，並在文字結構上相輔相成。
- (2) 經檢視此兩款條文，就核心概念而言，「對不特定之消費者推銷或促進菸品使用之目的及效果」係屬菸品廣告或贊助之核心效果。若以商業行為為之，則落入菸品廣告範圍；若以捐助行為為之，

則落入菸品贊助範圍。另一方面，解釋上，「商業」包括菸品製造商或輸入業者之「營利」及「非營利」行為，兩者皆得達成業者對不特定之消費者推銷或促進菸品使用之目的及效果。至於非營利行為，則為能透過提升菸品製造商或輸入業者的企業形象等，增加現時客群之好感度或吸引潛在客群，以奠定日後盈收、運作、發展等基礎，達成間接促銷菸品之效。準此，不論以一般受規範行為人之立場，或合理謹慎受規範行為人之立場，皆可理解系爭規範之意義。

- (3) 其次，對於《菸害防制法》第9條第8款，不論從立法理由，或者本條所明列八類方式，均可以令受規範者明確知悉「薄冰區」，亦即預見特定範圍之行為屬於遭處罰之範圍。本案所爭執「掛名贊助」公益活動之行為，尤為明顯屬於本條款禁止範圍。
- (4) 申言之，以「一般合理謹慎人標準」綜合檢視《菸害防制法》第9條第8款立法目的及所使用文字，受規範者得注意並預見「掛名贊助公益活動」屬於受限制範圍。就立法目的而言，立法者原則性揭示係依FCTC第13條一般性禁止菸品廣告、贊助和促銷意旨所為，並指出「為杜絕現行菸商利用公司名義贊助活動，卻達到間接菸品廣告之目的，爰刪除第三項，未來相關活動之規範仍回歸第一項各款有關禁止以特定方式促銷菸品或為菸品廣告之規定」。不僅如此，就第8款之狀況，特別在立法理由指明禁止菸商贊助公益活動，以免宣傳行銷菸品或提升菸品形象，直接或間接達到

廣告之目的⁵¹。據此，菸商贊助公益活動屬於立法者所欲禁止對象，至為灼然。另一方面，文義上，上述立法意旨確實體現於第9條第8款之內容，亦即由文字觀察，本條款明確禁止菸商不得以公益活動方式，促銷菸品或為菸品廣告。綜合閱讀上述立法目的及文字，依合理謹慎受規範行為人立場，本案所爭執「掛名贊助」公益活動之行為，明顯屬於本條款禁止範圍。

- (5) 除此之外，由菸商立場而言，掛名贊助是極為普遍之菸品廣告手段。企業名稱掛名贊助活動是菸品製造商或輸入業者經常使用之廣告手段，不僅使廠商得藉由活動增加品牌曝光率，促進消費者對品牌的認識，更得進一步營造正面品牌形象，其宣傳效益，與一般付費廣告相當⁵²。易言之，菸商作為本條款之受規範者，難以推諉無從預見「掛名贊助公益活動」屬於禁止之行為，且廣告和贊助之定義範圍亦得藉由司法審查加以確認。
- (6) 基於上述說明，藉由「一般合理謹慎人標準」檢視《菸害防制法》第2條第4款、同條第5款及第9條第8款之法律明確性，而綜合考量立法目的、法條文義以及整部法律體系，菸商得預見遭禁止菸品廣告或促銷方式之範圍，尤其是掛名贊助公益活動者，按「薄冰原則」，菸品製造商或輸入業者作為一般合理謹慎之受規範者，皆得預見受處罰之風險，規範具可預見性，符合法律明確性原則。

⁵¹ 立法理由謂：「為杜絕以假借公開聚會、公眾活動、舉辦試抽或贊助公益活動等方式，進行菸品宣傳行銷或藉以提升菸品形象，直接或間接達到廣告之目的，爰合併修正原第七款及第八款，列為第八款。」

⁵² Rosenberg, N. Jennifer & Michael Siegel, *Use of Corporate Sponsorship as a Tobacco Marketing Tool: A Review of Tobacco Industry Sponsorship in the USA, 1995-99*, 10(3) *Tobacco Control* 239, 241-243 (2001).

(四) 《菸害防制法》第9條第8款禁止於公益慈善活動中揭露贊助者菸品業者之公司英文簡稱，並未違反憲法第11條言論自由保障及憲法第23條

1. 《菸害防制法》第9條第8款規定禁止公益慈善活動中揭露贊助者菸品業者之公司名稱或簡稱，同時限制公益活動勸募者與贊助者於公益活動中揭露贊助者公司名稱之表意自由，限制人民受憲法第11條所保障之權利

(1) 本案涉及憲法對商業性言論之保障

甲、言論自由受憲法第11條所保障，不僅為人民重要基本權利之一，更是「民主憲政之基礎」⁵³。對於言論自由之保障程度，由於其屬民主社會不可或缺機制，國家應給予最大限度之保障⁵⁴，後續大法官解釋不斷重申此保障言論自由之基本立場⁵⁵。

乙、整體觀察釋憲實務對於言論自由保障，「商業言論」屬於憲法保障言論自由類型之一。釋字第414號解釋為我國首件討論「商業言論」之案件，本號解釋因藥品廣告「宣傳醫療效能，以達招徠銷售為目的」，而認其具商業上意見表達之性質。質言之，由於言論自由重視「保障意見之自由流通，使人民有取得充分資訊及自我實現之機會」，其保障範圍自然包括商業言論。其後在釋字第577號解釋中，大法官認定商品標示為商業言論之一種，蓋

⁵³ 司法院大法官釋字第364號解釋。

⁵⁴ 司法院大法官釋字第509號解釋：「言論自由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障」。

⁵⁵ 如司法院大法官釋字第644號、第678號、第734號、第756號解釋。

其係屬「提供商品客觀資訊之方式」，且「有助於消費大眾之合理經濟抉擇」。此外，該號解釋並進一步闡明，「如係為促進合法交易活動，其內容又非虛偽不實或不致產生誤導作用者，其所具有資訊提供、意見形成進而自我實現之功能……應屬憲法第十一條言論自由保障之範圍」。不僅如此，釋字第623號解釋、第744號解釋再次確認「商業言論所提供之訊息，內容為真實，無誤導性，以合法交易為目的而有助於消費大眾作出經濟上之合理抉擇者，應受憲法言論自由之保障」。是以，商業言論為言論自由所涵蓋，受憲法第11條保障，已臻明確。

丙、就商業言論內涵而言，歸納上述大法官解釋，「以達招徠銷售為目的」、「提供商品客觀資訊之方式」及「有助於消費大眾之合理經濟抉擇」均是商業言論核心概念。據此，顯名贊助公益活動方式，同樣屬於商業言論範圍。申言之，在活動中揭露贊助者公司名稱或簡稱，有助於提升該贊助公司與旗下品牌之知名度與曝光度，增進企業形象，進而使潛在消費者對該公司與其產品建立印象與好感，促進消費者購買意願。因此，縱使企業所贊助者為公益活動，其既在贊助活動中選擇揭露公司名稱，便不能排除具有宣傳公司與其產品，以達成上述效果之目的。而此一揭露雖非直接宣傳產品功能，卻仍具有招徠銷售之目的與效果，影響消費大眾之合理經濟抉

擇，應屬商業上意見表達。是以，無論活動性質為何，活動中揭露贊助者公司名稱或簡稱雖屬於商業言論，惟其仍應受憲法第11條保障。

(2) 《菸害防制法》第9條第8款形成對言論自由之限制

甲、承法律明確性之討論，系爭規定雖未直接明文禁止揭露贊助者菸品業者公司名稱或簡稱，然綜合檢視立法目的、立法理由及法規文字，由於贊助活動中揭露公司名稱不能排除宣傳贊助公司之效果，而提升消費者對其產品之認同，間接達到菸品廣告之目的，為本規定所禁止。因此，本規定禁止揭露贊助者菸品業者公司名稱或簡稱，同時限制公益活動勸募者與贊助者，於公益活動中揭露贊助者公司名稱之表意自由，對於菸商形成憲法第11條所保障言論自由之限制。

乙、然而，憲法對言論自由之保障並非絕對，立法者於符合憲法第23條規定意旨之範圍內，仍得以法律明確規定對之予以適當限制⁵⁶。

2. 《菸害防制法》第9條第8款對言論自由之限制，符合憲法第23條。

(1) 商業言論之違憲審查標準

甲、長年以來，釋憲實務對於言論自由審查標準，深受美國雙階理論影響，亦即由於商業言論屬低價值言論，主要以「寬鬆標準」審查之⁵⁷。

⁵⁶ 此為釋憲實務穩定見解，請參釋字第414號、第577號、第617號及第623號解釋。

⁵⁷ 吳信華，「商業性言論」因「事前審查」而不採「寬鬆標準」？——釋字第744號解釋評析，月旦裁判時報，第59期，2017年，頁27，頁32。

申言之，司法院大法官解釋曾指出，商業言論「尚不能與其他言論自由之保障等量齊觀」⁵⁸，並重申言論自由「依其性質而有不同之保護範疇及限制之準則」⁵⁹，可謂為商業言論適用不同審查基準立下基礎⁶⁰。進一步言之，對於商業言論所採取之審查標準，釋字第414號解釋認為「藥物廣告之商業言論，因與國民健康有重大關係，基於公共利益之維護，自應受較嚴格之規範」，似採中度審查標準。至於釋字第577號「菸品標示尼古丁等含量」案則認為「國家為保障消費者獲得真實而完整之資訊、避免商品標示內容造成誤導作用、或為增進其他重大公益目的，自得立法採取與目的達成有實質關聯之手段，明定業者應提供與商品有關聯性之重要商品資訊」，其所適用之審查標準亦為中度審查標準⁶¹。

乙、儘管如此，在最近一號討論商業言論的大法官解釋第744號解釋，大法官採取嚴格審查標準，而宣告商業言論事前審查機制違憲。這是對於商業言論採取嚴格審查標準的第一件解釋，其特色在於跳脫雙階理論，未受到「商業廣告並非高價值言論」的見解影響⁶²。惟需注意本號解釋就有關事前審查機制合憲性審查標準之論述，全係扣緊對「化粧品廣

⁵⁸ 釋字第414號解釋。

⁵⁹ 釋字第623號解釋。

⁶⁰ 翁清坤，商業言論自由與個人資料保護之衝突：以美國電信業與我國金控業個人資料流通之管制為中心，國立臺灣大學法學論叢，第46卷第3期，2017年，頁703，頁744。

⁶¹ 翁清坤，商業言論自由與個人資料保護之衝突：以美國電信業與我國金控業個人資料流通之管制為中心，國立臺灣大學法學論叢，第46卷第3期，2017年，頁703，頁745。

⁶² 司法院大法官釋字第七四四號解釋黃昭元大法官部分協同意見書。

告」之事前審查，未將本號解釋所採之嚴格審查標準明白擴張或一般性適用於其他類型廣告，甚至是所有商業言論或其他言論之事前審查機制。該號解釋亦未處理其是否變更釋字第414號解釋之問題，故化粧品廣告以外之其它種商業言論，其事前審查機制合憲性之審查標準，仍有待個別爭議發生時，再另行決定之⁶³。

丙、本案狀況而言，實乃涉及菸品廣告或促銷方式問題，鑒於菸品對國民健康危害風險，並比較第414號解釋、第577號及第744號解釋事實脈絡，應採取中度審查違憲標準。首先，第414號解釋揭糞與國民健康有重大關聯產品之廣告，自應受到嚴格規範。再者，第577號亦屬對菸品業者商業言論自由之限制，便採取中度審查標準。至於第744號解釋，就產品對於國民健康風險而言，化妝品無從與菸品相比擬。簡言之，基於對國民健康有重大關聯者須受到嚴格規範之邏輯，對於菸品業者商業言論自由限制，以中度審查標準即足。

(2) 《菸害防制法》第9條第8款所採取之手段應與目的之達成具有「實質關聯」且符合憲法第23條比例原則

甲、依釋字第414號、第577號解釋所採之中度審查標準，限制基本權應係基於「重要公益目的」，且所採取之手段須與目的間具有「實質關聯」。

⁶³ 司法院大法官釋字第七四四號解釋黃昭元大法官部分協同意見書、司法院大法官釋字第七四四號解釋湯德宗大法官部分協同意見書。

- 乙、首先，系爭規定之目的係為維護國民健康與防止菸品宣傳或提升菸品形象，應屬重要公益目的無疑⁶⁴。其次，承前所述，在公益活動中揭露贊助者菸品業者之公司名稱或簡稱，將達到宣傳公司之效果，影響消費者對該企業之評價，進而影響其消費行為，並可能促進大眾購買菸品。因此，如同 FCTC《第13條指導準則》建議所示，透過禁止揭露贊助者菸品業者公司名稱或簡稱，將能防堵間接菸品廣告，此一手段與目的達成間具有實質關聯性。再者，並無其他限制較小的手段能達到相同之效果，蓋若允許菸商顯明贊助公益活動，會大幅減損禁止菸商廣告或贊助之立法目的，因此系爭規定具必要性。最後，由於菸品對國民健康具重大影響，在衡量贊助者菸品業者商業私益之保障與系爭規定所牽涉之國民健康公益維護兩者之間，當應以公益考量為重。況在系爭規定下，菸品業者仍得從事商業活動，系爭規定未過度限制其權利。而縱使菸品業者所贊助之活動屬公益活動，在活動中揭露名稱之行為既無法排除宣傳公司目的之可能性，故仍應為相同評價。
- 丙、據上說明，雖然《菸害防制法》第9條第8款對菸品業者之表意自由有所限制，然其目的係為維護國民健康等重大之公共利益，其手段與目的間之實質關聯，符合憲法第23條比例原則之要求，並未逾越維護公共利益所必

⁶⁴ 第577號解釋解釋理由書參照。

要之程度，與憲法第11條之意旨尚無違背。

(五) 《菸害防制法》第9條第8款全面禁止菸品廣告，未對菸品產業產生不正當歧視，屬於合理之差別待遇，符合憲法第7條之平等原則。

1. 系爭規定全面禁止菸品廣告，與其他商品廣告相較產生管制上差異

(1) 我國憲法上對於平等原則之要求

依憲法第7條對人民之平等權保障，法規範所為差別待遇，是否符合平等保障之要求，其判斷應取決於該差別待遇之目的是否合憲，及其所採取之分類與規範目的之達成間，是否存有一定程度之關聯性而定⁶⁵。

(2) 商品廣告管制之類型

關於商品廣告之規定，我國依據商品與產業之類型與管制需求有不同規定。《消費者保護法》與《公平交易法》對廣告行為立下原則性規範，重視資訊真實性⁶⁶；此外，尚有特別法針對不同商品與產業依不同目的而有不同程度之限制。目前我國對廣告採取之管制方式，主要可分為三類：一、原則可廣告，但對特定內容為禁止者⁶⁷；二、採取事前審查，廣告內容須由主管機關核准始得刊登者⁶⁸；三、全面禁止者。目前採全面禁止廣告者，除菸品廣告之外⁶⁹，亦有跨國仲介婚姻⁷⁰、性交易

⁶⁵ 司法院大法官解釋第694號、第701號、第745號、第779號、第788號解釋參照。

⁶⁶ 請見：《消費者保護法》第22條第1項。《公平交易法》第21條第1項。

⁶⁷ 例如：《健康食品管理法》第14條規範健康食品、《化妝品衛生管理條例》第10條第2項規範含藥化粧品、《醫療法》第85條第1項規定醫療廣告及《金融消費者保護法》第8條規範金融產品。

⁶⁸ 例如：《藥事法》第66條規範之處方籤藥品、《入出國及移民法》第56條第4項規範之移民服務。

⁶⁹ 《菸害防制法》第9條。

⁷⁰ 《入出國及移民法》第58條第3項。

廣告⁷¹，以及賭博⁷²。另有較為特殊的酒類⁷³，規定需於廣告中顯示特定之內容。據上，顯見對於各類商品或產業有不同之廣告限制係為達成不同之管制目的，各該目的是否合憲，確應個別予以認定，並檢視為該目的對於不同商品與產業為不同程度之限制與限制規定之間是否存在一定程度之關聯性。

(3) 菸品廣告之管制採全面禁止之方式

為落實 FCTC 第13條廣泛禁止菸品之廣告、促銷與贊助目的宗旨，《菸害防制法》採取列舉之方式，針對我國實務上常見之菸品廣告、促銷與贊助方式予以條列於本條之中，希冀在我國憲法之下盡可能的杜絕菸品之廣告促銷，實已產生全面限制之效果。

2. 系爭規定限制菸品廣告並未違反我國憲法第7條所揭示之平等原則

(1) 相較於酒精飲品、檳榔、高脂高糖高鹽食品等，系爭規定形成差別待遇

甲、固然菸品廣告全面性禁止乃基於菸品對於國民健康產生危害⁷⁴，而對菸品廣告設下有別於管制一般產品之密度，然而，相對於其他對國民健康產生危害之商品，例如含酒精飲品、檳榔、高脂高糖高鹽食品等，禁止菸品廣告之程度仍高於此三類產品。

乙、過去大法官解釋第577號釋字指出：「至各類

⁷¹ 《刑法》第235條第1項、《兒童及少年性剝削防制條例》第40條。

⁷² 《刑法》第268條。

⁷³ 《菸酒管理法》第37條。

⁷⁴ 《菸害防制法》第1條。

食品、菸品、酒類商品等，對於人體健康之影響層面有異，難有比較基礎，相關法律或有不同規定，惟立法者對於不同事物之處理，有先後優先順序之選擇權限，與憲法第七條規定之平等原則尚無違背。」亦即食品、菸品、酒類商品間不具有可資比較性，因此既然不具比較基礎，自得為不同之處理。論者有採不同見解，認為從對人體健康造成之影響和風險觀察，食品、菸品、酒類商品可謂相同，而均屬相同事物，因此就廣告管制而言，立法者未給予這些商品完全相同之待遇，自屬差別待遇，能否符合憲法第七條平等原則，應依所為差別待遇是否合理為斷⁷⁵。

(2) 審查標準：寬鬆審查標準

- 甲、對於平等原則審查標，應考量權力分立制衡之需求、民主制度之反省、自身專業能力、與特定議題之社會共識等⁷⁶。就系爭規定之為平等權審查而言，雖然受到限制者為商業性言論自由，然分類標準為對於國民健康之危害，其事物本質上乃對人體健康危害上之差異，實為我國追求國民健康之價值選擇，應得以寬鬆審查標準進行違憲審查。
- 乙、另一方面，若參考德國聯邦憲法法院見解，對於與物相關聯者適用寬鬆審查，要求合乎比例之平等要求即足，亦即在與物相關聯之立法平等之審查則採取明顯性審查，而在立法上涉及與人相關之群體差別對待時則要求

⁷⁵ 李建良，經濟管制的平等思維，政大法學評論，第102期，2008年，頁71，頁135。

⁷⁶ 林子儀大法官於司法院大法官釋字第571號解釋之協同意見書。

較嚴格審查⁷⁷。準此，系爭規定以商品性質為區分廣告管制之因素，與物較具關聯，應採較寬鬆密度之審查。

(3) 菸品與「酒精類商品及檳榔」對人體健康危害之差異

甲、首先，從死亡人數觀察，依據世界衛生組織2004年之全球健康風險統計，菸品使用為全球第二大死因，每年造成510萬人死亡，佔全球死亡人數的8.7%⁷⁸。相對於菸品使用，飲酒為第八大死因，每年造成230萬人死亡，佔全球死亡人數的3.8%。在高收入國家中⁷⁹，菸品使用更是第一大死因，每年造成150萬人死亡，佔總死亡人數的17.9%。再者，若以「失能校正人年」(disability adjusted life year; DALYs)作為監測指標⁸⁰，在高收入國家中，菸品使用與飲酒分別為第一與第二大死因，但菸品使用造成1300萬人年的損失，足足是飲酒造成800萬人年的1.5倍以上。就我國狀況而言，吸菸行為約有造成2萬5,000人死亡⁸¹，而不當飲酒行為，每年則約導致4,500名國人死亡⁸²。至於檳榔問題，雖然國際癌症研究總

⁷⁷ 禁大法官明誠提出，釋字第788號解釋協同意見書。

⁷⁸ World Health Organization, *Global Health Risks: Mortality and burden of disease attributable to selected major risks* (2009), https://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/global_health_risks/en/ (last visited March 7, 2020).

⁷⁹ 台灣2004年之GNP為15797美元，遠WHO高收入國家之標準(GNP大於10066美元)。

⁸⁰ 「失能校正人年」(disability-adjusted life year; DALYs)代表損失的健康壽命，相較於死亡率更能夠呈現未死亡但造成不健康的疾病負擔。

⁸¹ 參考健康九九網站菸害防制館：<https://health99.hpa.gov.tw/Tobacco/Show.aspx?MenuId=790> (最後瀏覽日：2020年3月6日)。

⁸² 參考國民健康署網站：<https://www.hpa.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=1405&pid=8147> (最後瀏覽日：2020年3月6日)。

署證實其屬第一類致癌物之商品，且我國口腔癌患者90%均有嚼食檳榔，然我國每年口腔癌發生人數約7000人，死亡人數約3000人⁸³。就數量而言，菸品使用對於我國國民健康的危害，遠大於飲酒及嚼食檳榔造成的危害。

乙、其次，從所造成之經濟負擔而言，依據我國國民健康署之資料，每年因吸菸及二手菸相關疾病耗費醫療資源約650億元，整體經濟損失更高達1,858億元⁸⁴，至於不當飲酒行為所造成的整體醫療資源損失，則為約35億元，經濟損失則達近549億元⁸⁵。顯見吸菸對國家會造成龐大的經濟負擔，遠甚於飲酒。

丙、再者，菸品使用不僅直接危害使用者，更有危害他人之二手菸問題。世界衛生組織指出菸品每年至少造成800萬人死亡，其中有約120萬人乃因暴露於二手菸造成之死亡⁸⁶。在我國，每年約有2萬5,000名死於吸菸，其中近3,000名死於二手菸害⁸⁷；相對於此，飲酒對於他人所造成之直接危害為飲酒後駕駛動力車輛。依據我國交通部道路交通安全督導委員會之統計⁸⁸，2019年酒駕引起之30日內死

⁸³ 參考衛生福利部網站：<https://www.mohw.gov.tw/cp-3539-36961-1.html>（最後瀏覽日：2020年3月6日）。

⁸⁴ 參考健康九九網站菸害防制館：<https://health99.hpa.gov.tw/Tobacco/Show.aspx?MenuId=790>（最後瀏覽日：2020年3月6日）。

⁸⁵ 參考國民健康署網站：<https://www.hpa.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=1405&pid=8147>（最後瀏覽日：2020年3月6日）。

⁸⁶ 參考WHO菸害防制網站：<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>（最後瀏覽日：2020年3月6日）。

⁸⁷ 參考國民健康署網站：<https://www.hpa.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=41>（最後瀏覽日：2020年3月6日）。

⁸⁸ 參考交通部統計查詢網：<https://stat.motc.gov.tw/mocdb/stmain.jsp?sys=100>（最後瀏覽日：2020年3月6日）。

亡總人數為2865人。儘管二者均對未使用菸品或酒精之第三人產生顯著的危害，然在數量上二手菸害問題較酒駕嚴重。

丁、不僅如此，菸品業者影響力也是以法律對於菸品嚴格管制的重要原因。即使FCTC第5.3條明確要求禁絕菸商對於菸品管制的影響力，世界衛生組織的專家報告指出菸商在國際與各國均展現其影響力，以各種直接與間接的方式反對著菸品管制，造成菸品管制的極大障礙⁸⁹。

戊、基於上述說明，不論從對於使用者健康危害、對非使用者之危害、對國家財政經濟造成之負擔，或者菸品業者影響力而言，菸品所造成之國民健康危害風險或公共健康政策之負面影響，均遠大於酒類或檳榔所造成者，因此國家自得採取較嚴格之管制手段並為合理之區別，以增進與維護國民健康。

(4) 系爭規定對菸品廣告之限制與立法目的達成間有合理關聯

為降低菸品對於我國人民健康之危害，系爭規定全面限制各式菸品廣告或促銷，以降低人民暴露於菸品資訊，特別是未成年人而言，藉以減少國人使用菸品。就手段有效性而言，2018年針對FCTC施行十週年所進行的國際系統性回顧研究指出，全面性的禁止菸品廣告是對於菸害防制最有效方式之一⁹⁰。具體而言，有研究觀察與統計22國

⁸⁹ Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, *FCTC/COP/7/6. Impact assessment of the WHO FCTC: report by the Expert Group* (2016) http://www.who.int/fctc/cop/cop7/FCTC_COP_7_6_EN.pdf (last visited March 7, 2020).

⁹⁰ Janet Chung-Hall et al., *Impact of the WHO FCTC over the first decade: a global evidence review*

之菸品廣告管制，並指出若各國均實施全面的菸品廣告禁令，得使菸草使用降低5.4%、紙菸使用降低7.4%；相對於此，僅落實部分廣告、促銷與贊助限制無法有效的減少菸害⁹¹。據此，全面禁止菸品廣告、促銷與贊助有助於達成維護我國國民健康之目的，且其手段與目的之間具有合理關聯。

(5) 系爭差別待遇具備合理性

經檢視手段與目的之間具有合理關聯，應進一步審查差別待遇之「合理性」。論者指出，爭措施符合或不符合比例原則論述，很大程度亦得作為平等原則「合理性」之理由⁹²，因此前述討論商業性言論自由有關必要性及利益衡量部分，亦得適用於此。除此之外，對於平等原則合理應判斷，亦得適用不當聯結禁止原則。此種思維方式強調系爭差別待遇與所追求目的間是否具備「事理上關聯性」⁹³。就此而言，毫無疑問，承前所述，從對於使用者健康危害、對非使用者之危害、對國家財政經濟造成之負擔角度，以及業者對於公共衛生政策影響力，都給予國家差別待遇「菸品」之理由，而得以嚴格於酒類或檳榔之程度，加以限制菸品廣告。換言之，「降低菸害」及「差別待遇菸品和『酒類或檳榔』」，具備事理上關聯性。

(六) 結論

1. 首先，就菸害防制之公共衛生健康政策角度，菸商顯名贊助公益活動之舉，實乃展現公開品牌並提升菸商

prepared for the Impact Assessment Expert Group, 28 Tobacco Control s119, s122 (2019).

⁹¹ Henry Saffer & Frank Chaloupka. *The effect of tobacco advertising bans on tobacco consumption*, 19(5) Journal of Health Economics 1117, 1135 (2000).

⁹² 李建良，經濟管制的平等思維，政大法學評論，第102期，2008年，頁71，頁136。

⁹³ 李建良，經濟管制的平等思維，政大法學評論，第102期，2008年，頁71，頁102-103。

形象，係屬品牌經營與行銷之一種，此類間接廣告促銷行為，不論對於未成年人、菸品使用者或試圖戒菸之菸品使用者或戒菸者，都具有提升菸品使用之可能，因此國家有予以限制之必要與正當性。

2. 其次，就《菸害防制法》第2條第4款、同條第5款及第9條第8款之法律明確性，並無違憲之虞。適用審查標準上，系爭法規乃用以規範菸品製造商或輸入業者等特定職業社群的制裁性法律，是以應以較寬鬆之「一般合理謹慎人標準」檢視法律明確性之合憲性。經綜合考量立法目的、法條文義以及整部法律體系，菸商得預見遭禁止菸品廣告或促銷方式之範圍，尤其是掛名贊助公益活動者，按「薄冰原則」，菸品製造商或輸入業者作為一般合理謹慎之受規範者，皆得預見受處罰之風險，規範具可預見性，符合法律明確性原則。
3. 再者，《菸害防制法》第9條第8款涉及對於商業性言論之限制，由於菸品對於公共健康危害，國家自得嚴格規範，故審查標準不宜過嚴，適用中度標準便足。經檢視立法目的、限制手段與目的達成間實質關聯性、必要性要求以及利益衡量，均符合憲法第23條比例原則之要求，與憲法第11條之意旨尚無違背。
4. 最後，《菸害防制法》第9條第8款之平等原則合憲性，就維護國民健康之價值選擇或此涉及物之關聯性而言，不宜適用嚴格標準審查。儘管就健康風險危害，菸品與「酒類商品或檳榔」具有可資比較基礎，確實形成差別待遇，然不論從對於使用者健康危害、對非使用者之危害、對國家財政經濟造成之負擔，或者菸品業者影響力觀察，菸品所造成之國民健康危害風險或公

共健康政策之負面影響，均遠大於酒類或檳榔所造成者，因此國家自得採取較嚴格之管制手段並為合理之區別，以增進與維護國民健康。不僅如此，此差別待遇亦未構成不合理之差別待遇。

5. 綜合上述分析，《菸害防制法》第2條第4款、同條第5款及第9條第8款符合憲法對於法律明確性原則、言論自由保障及平等原則之要求。

抄本

發文方式：電子交換（第一類，不加密）

檔號：

保存年限：

司法院秘書長 函

地址：10048台北市中正區重慶南路1段
124號

承辦人：戴紹煒

電話：(02)23618577轉198

受文者：衛生福利部

發文日期：中華民國109年4月13日

發文字號：秘台大二字第1090009978號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：

主旨：本院大法官為審理107年度憲二字第27號聲請人傑太日煙國際股份有限公司聲請解釋案，惠請貴部於函到10日內，提供以下說明二之相關資料，俾利審理，請查照。

說明：

一、依司法院大法官審理案件法第13條第1項規定辦理。

二、為審理旨揭聲請案，請貴部說明下列事項：

(一)請說明我國歷年菸品銷售總量統計數據之變化，尤其於中華民國86年菸害防制法制定施行之前後，以及96年修法刪除原第9條第3項規定之前後時期，菸品銷售數據上之變化趨勢；並請說明歷年銷售量之統計數據中，有關以年齡（包括各年齡層分布及成年、未成年為區分之條件）及性別等因素之購買比例為何。

(二)承上題，請說明菸害防制法86年起施行之前後，以及96年修法前後，因吸菸而導致死亡之死亡率變化為何，並請提供歷年來相關統計數據供參。

(三)如貴部知悉其他國家或國際組織有類似上開題（一）、（二）關於其內部之菸品管制或修正前後所為之研究、相關影響數據及分析資料等，亦請提供，俾供審理之參考。

正本：衛生福利部
副本：

電子交換：衛生福利部

檔 號：
保存年限：

107 年度
憲二字第 27 號

-B

衛生福利部 函

地址：11558 台北市南港區忠孝東路 6 段 488 號

傳 真：(02)25220621

聯絡人及電話：胡祺苑(02)25220607

電子郵件信箱：cyhu@hpa.gov.tw

受文者：司法院秘書長

發文日期：中華民國 109 年 4 月 27 日

發文字號：衛授國字第 1099902721 號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

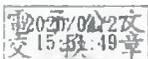
附件：回復資料 1 份(1099902721-1.pdf)

主旨：有關大院大法官為審理 107 年度憲二字第 27 號聲請人傑太日煙國際股份有限公司聲請解釋案，請本部提供相關資料一案，檢送回復資料 1 份，請察照。

說明：

- 一、依據大院秘書長 109 年 4 月 13 日秘台大二字第 1090009978 號函辦理。
- 二、本案聯絡人：本部國民健康署曾科長伯昌；地址：台北市大同區塔城街 36 號；電話：(02)25220601；電子郵件：pochang@hpa.gov.tw。

正本：司法院秘書長

副本：

二科



司法院大法官審理「107年度憲二字第27號聲請人傑太日煙
國際股份有限公司聲請解釋」案
回復資料

衛生福利部109.4

有關大院大法官為審理107年度憲二字第27號聲請人傑太日煙國際股份有限公司聲請解釋案，請於文到10日內提供相關資料，俾利審理一案，本部辦理情形說明如下：

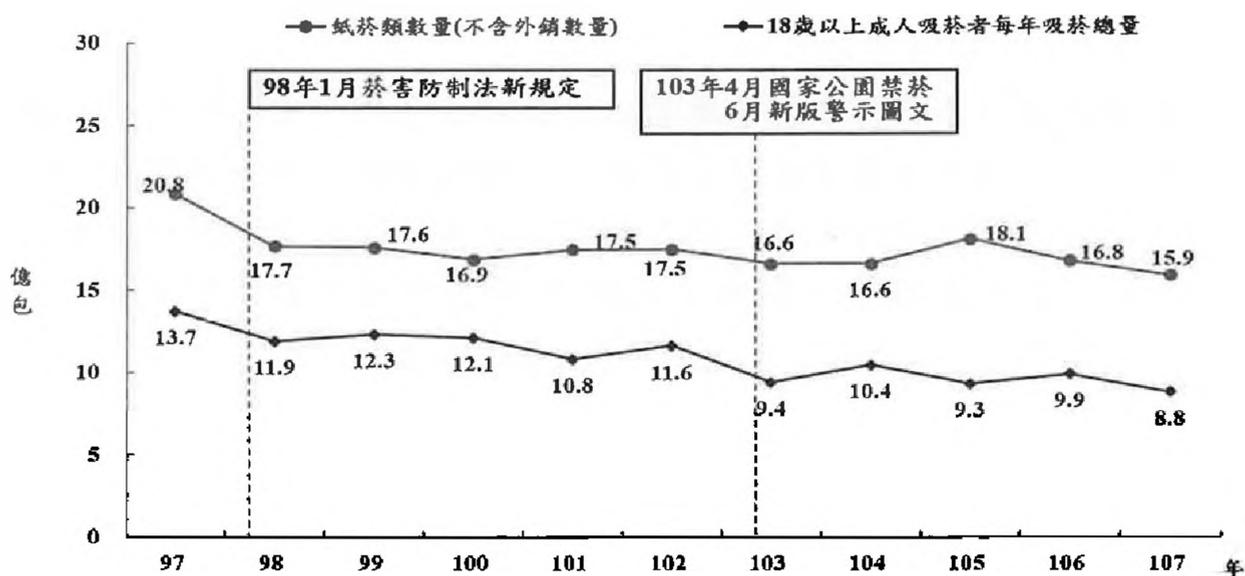
- 一、請說明我國歷年菸品銷售總量統計數據之變化，尤其於中華民國86年菸害防制法制定施行之前後，以及96年修法刪除原第9條第3項規定之前後時期，菸品銷售數據上之變化趨勢；並說明歷年銷售量之統計數據中，有關以年齡(包括各年齡層分布及成年、未成年為區分之條件)及性別等因素之購買比例為何。

回應說明如下：

- (一) 有關歷年菸品銷售總量，依財政部財政資訊中心提供之紙菸國產菸資料與財政部關務署網站公布之進口紙菸總量資料(下稱紙菸類總量)，為評估國人紙菸消費情形，以不含外銷量之紙菸類總量為觀察值(即國產紙菸總量加上進口紙菸總量，再扣除紙菸出口量)，因92年之後始有出口量數據，爰於本報告中僅呈現98年新法施行前後之數值供參。
- (二) 98年實施菸害防制新法，係參採世界衛生組織(WHO)建議的 MPOWER 策略，包括監測菸品使用與預防政策(Monitor tobacco use and prevention policies)，預防二手菸危害(Protect people from tobacco smoke)，提供戒菸服務(Offer help to quit tobacco use)，菸品危害之警示(Warning about the dangers of tobacco)，禁止菸品廣告、促銷及贊助(Enforce bans on tobacco advertising, promotion and sponsorship)及提高菸稅(Raise taxes on tobacco)等，我國經多年推動多管齊下的全面性策略，包括

吸菸率監測、無菸環境法令執行、二代戒菸服務、警示菸品危害及禁止菸品廣告促銷贊助等，已使紙菸類總量(不含外銷量)從97年20.8億包下降至107年15.9億包(如圖1)¹。

圖1、紙菸類總量及成人吸菸者吸菸量之關係

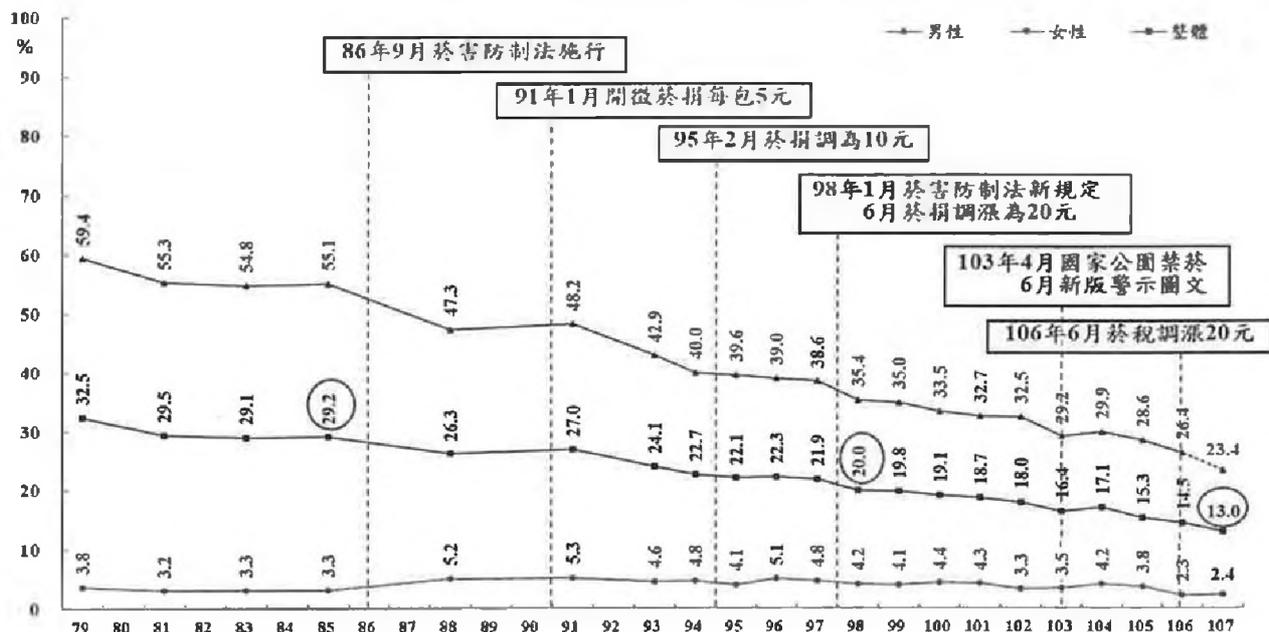


備註：

- 紙菸類數量(不含外銷數量)定義：國產菸類完稅數量與進口菸類之紙菸類進口數量。
- 成人吸菸者每年吸菸總量定義：所有18歲以上成人目前吸菸者一年內吸菸總量(資料來源為國民健康署國人吸菸行為調查(ASBS))

(三) 我國自86年起開始實施菸害防制法，98年修正菸害防制法實施迄今，依本部國民健康署國人吸菸行為調查資料顯示，成年人吸菸率從85年29.2%(男性：55.1%、女性：3.3%)降至98年20.0%(男性：35.4%、女性：4.2%)，再降至107年13.0%(男性：23.4%、女性：2.4%)(如圖2)。青少年吸菸率亦獲控制，依本部國民健康署青少年吸菸行為調查資料顯示，國中學生吸菸率由97年的7.8%降至107年2.8%，降幅達六成(63.8%)；高中職學生吸菸率由96年14.8%降至107年8.0%，降幅超過四成(45.7%)(如圖3)。

圖2、歷年成人吸菸率



註：79-85年為菸酒公賣局調查資料

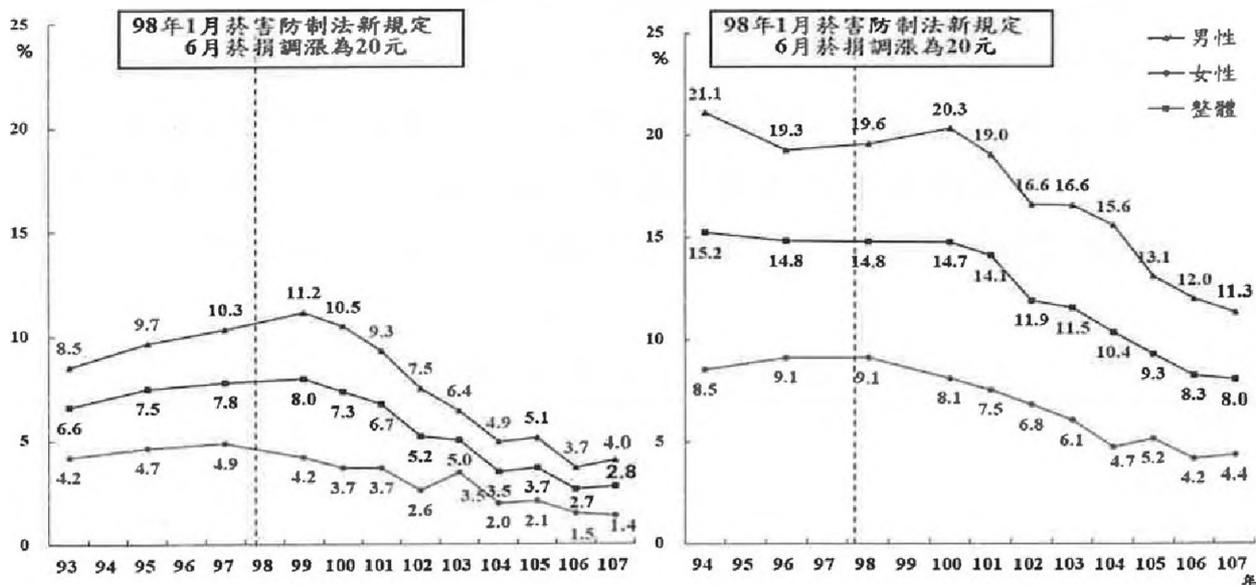
88年為李蘭教授調查資料

91年為國民健康署「台灣地區91年國民健康促進知識、態度與行為調查」

93至107年為國民健康署「國人吸菸行為電話調查」

88至107年吸菸者定義係指以前到現在吸菸超過100支(5包)且最近30天內曾經使用菸品者

圖3、青少年吸菸率



備註：

■ 資料來源：國民健康署「青少年吸菸行為調查」

■ 目前吸菸率定義：過去30天內曾經嘗試吸菸，即使只吸一、兩口。

■ 93至99年調查中，採取「國中」及「高中、高職及五專一至三年級」學生隔年輪換方式辦理

(四) 有關歷年銷售量之統計數據中，以年齡(包括各年齡層分布及成年、未成年為區分之條件)及性別等因素之購買比例為何一事，因歷年銷售量之統計數據係依據財政部財政資訊中心提供之紙菸國產菸資料與財政部關務署網站公布之進口紙菸總量資料，未區分年齡及性別，爰無相關統計數據。

二、承上題，請說明菸害防制法86年起施行之前後，以及96年修法前後，因吸菸而導致死亡之死亡率變化為何，並請提供歷年來相關統計數據供參。

回應說明如下：

(一)世界衛生組織(下稱 WHO)指出，全世界每年有超過800萬人因吸菸而喪生，其中超過700萬人的死亡是直接吸菸的結果，而大約120萬人源自於接觸二手菸。

(二)依本部國民健康署委託辦理「菸害政策分析諮詢服務計畫」研究結果顯示²，我國每年約2萬7,000人死於菸害，每20分鐘就有1人死於菸害。有關我國國人因吸菸而導致死亡之死亡率變化，因96年(含)以前死因編碼採用 ICD-9-CM 代碼，97年後改採 ICD-10-CM 疾病編碼，為能採用相同分類標準觀察歷年死亡率變化趨勢，爰提供97年至105年死亡率數據(如表1)，可歸因吸菸之死亡人數則由97年的2萬1,046人上升至104年2萬4,234人，死亡率則由97年7.89%上升至105年9.48%。

表1、歷年可歸因於吸菸之死亡人數及比例(ICD-10)

年度	97	98	99	100	101	102	103	104	105
死亡人數	21,046	20,652	22,079	22,312	23,435	23,174	23,907	23,384	24,234
死亡率(%)	7.89	8.75	9.15	9.44	9.52	9.03	10.23	9.32	9.48

註1：97年(含)以後死因以 ICD 10 定義之疾病計算，包含惡性腫瘤、心血管疾病、呼吸系統疾病。

註2：可歸因於吸菸之疾病死亡率(35 歲以上)=可歸因於吸菸之疾病死亡人數(35 歲以上)/推估當年(35 歲以上)吸菸人口數。

資料來源：死因統計檔

(三)依據美國實施菸害防制之經驗(詳說明三、(一))，實施菸害防制措施導致吸菸率下降後，約需30年才能觀察到肺癌等疾病死亡率下降之趨勢。我國自86年制定菸害防制法迄今約23年，成年人吸菸率已從85年29.2%降至107年13.0%，惟目前僅能取得97年至105年之可歸因於吸菸之死亡人數，有關死亡率之趨勢變化仍需持續觀察評估。

三、如貴部知悉其他國家或國際組織有類似上開題一、二關於其內部之菸品管制或修正前後所為之研究、相關影響數據及分析資料等，亦請提供，俾供審理之參考。

回應說明如下：

(一)實施菸害防制降低吸菸率30年後，男性肺癌死亡人數明顯下降：依美國衛生總署報告(2010)指出，過去50年美國透過降低吸菸率及提高戒菸服務等策略，已使吸菸率大幅下降，並於吸菸率下降後30年，於1990年觀察到癌症死亡人數開始呈現下降趨勢，此外，加州因實施全面性的菸害防制政策，男女肺癌死亡率的下降速度較全國其他地區下降更快³。

(二)全面性菸害防制措施可有效降低吸菸率：

1. 依據 Levy 等人(2012)針對巴西1989年至2010年期間實施菸害防制政策進行成效研究，結果顯示，吸菸率由1989年35.4%下降至2010年16.8%；進一步分析各項菸害防制政策個別對吸菸率下降之影響程度，則分別為菸稅 48%、無菸環境 14%、市場行銷的限制 14%、戒菸治療計畫 10%、警告標語 8% 以及媒體宣導 6%。如以2010年的政策基礎再進一步全面禁止菸品廣告促銷贊助，預估2050年可使吸菸率再降低5%，可歸因於吸菸而死亡的人數可再減少17萬人。⁴
2. 世界衛生組織(WHO)全球菸草流行報告(2017)亦指出，土耳其透過全面性 MPOWER 菸害防制策略保護全國民眾免於

菸害且成效卓越，2008年至2012年間採取包括加強餐廳、酒吧與咖啡廳的無菸法規，菸品包裝標示警示圖文，禁止菸草廣告、促銷及贊助，以及提高菸稅等政策，四年間整體吸菸率由30.1%下降至25.7%。

(三) 實施全面性禁止菸品廣告促銷及贊助，可有效減少菸品使用：

1. 依據世界衛生組織(WHO)全球菸草流行報告(2019)指出，菸品廣告促銷贊助對增加菸品使用及阻撓吸菸者戒菸存在有因果關係，此外，菸商亦會透過不同商業策略，針對特殊族群(尤其是女性及青少年)進行廣告及促銷。長期接觸菸草廣告和促銷會增加青少年開始使用菸品的可能性，因此，全面禁止所有廣告促銷贊助活動是菸害防制的關鍵措施。目前全球實施全面性禁止菸品廣告促銷贊助措施的國家已從2007年的7個國家增加到2018年的48個國家。⁵
2. 依據 English 等人(2016)研究資料顯示，比較南非及波札那(Botswana)2國其禁止菸品廣告促銷贊助政策對13至15歲學童吸菸行為之影響，其中南非採用全面且強制性的禁止措施，而波札那則實施部分且較不嚴格的措施，結果發現南非學童吸菸情形及吸菸可能性在政策實施後皆有減少，而波札那學童則有增加的趨勢，表示全面及強制性禁止菸品廣告促銷贊助可有效減少青少年未來養成吸菸行為的情形。⁶
3. 菸商善用零售點(Point of sale, POS)，如超商、雜貨店及超市等地點進行菸品廣告及展示，以增加青少年吸菸的可能性。依據 Robertson 等人(2016)整合分析1990年至2014年間共11篇針對菸品零售點促銷策略對青少年吸菸行為影響之研究，分析結果顯示，與較少接觸促銷訊息的青少年進行比較，經常接觸零售點促銷訊息的青少年，曾經

嘗試吸菸及未來可能成為吸菸者的機率分別高達1.61倍及1.32倍，表示禁止零售點菸品展示及促銷有助於防止青少年養成吸菸行為。⁷

參考資料：

- ¹ 衛生福利部國民健康署(民108)。108年臺灣菸害防制年報。
- ² 李玉春、陳珮青(民105、民107)。衛生福利部國民健康署委託辦理「菸害及酒害政策分析諮詢服務計畫」105年後續擴充、「菸害政策分析諮詢服務計畫」107年後續擴充。
- ³ Centers for Disease Control and Prevention, US (2010). How Tobacco Smoke Causes Disease: The Biology and Behavioral Basis for Smoking-Attributable Disease: A Report of the Surgeon General.
- ⁴ Levy, D., de Almeida, L. M., & Szklo, A. (2012). The Brazil SimSmoke policy simulation model : the effect of strong tobacco control policies on smoking prevalence and smoking-attributable deaths in a middle income nation. *PLoS Med*, 9(11), e1001336.
- ⁵ World Health Organization (2019). WHO report on the global tobacco epidemic, 2019.Enforce bans on tobacco advertising, promotion and sponsorship.
- ⁶ English, L. M., Hsia, J., & Malarcher, A. (2016). Tobacco advertising, promotion, and sponsorship (TAPS) exposure, anti-TAPS policies, and students' smoking behavior in Botswana and South Africa. *Preventive medicine*, 91, S28-S34.
- ⁷ Robertson, L., Cameron, C., McGee, R., Marsh, L., & Hoek, J. (2016). Point-of-sale tobacco promotion and youth smoking : a meta-analysis. *Tobacco control* 25(e2)