

釋憲聲請書

聲請人	傑太日煙國際股份有限公司	
代表人	習芮華	同上
代理人	李念祖律師 牛豫燕律師 劉昌平律師 李劍非律師 王志鈞律師	理律法律事務所 105臺北市敦化北路201號7樓 電話：2715-3300分機2233

目錄

壹、聲請解釋憲法之目的	4
貳、疑義之性質與經過暨所涉及之憲法條文	4
一、本案事實經過	4
二、所涉憲法、法律及命令條文：	7
參、聲請解釋憲法之理由	8
程序事項	8
實體理由	9
甲. 菸害防制法第 2 條第 4 款、第 5 款規定、第 9 條規定及第 26 條第 1 項規定違憲：	9
一、菸害防制法第 2 條第 4 款關於「菸品廣告」及第 2 條第 5 款關於「菸品贊助」之定義，以及第 9 條關於「促銷菸品」及第 9 條第 8 款關於「宣傳」等文字範圍極不明確，使受規範者無從理解並預見受罰之可能性，違反憲法上之法律明確性原則。	9
二、菸害防制法第 2 條第 4、5 款及第 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，形成對慈善公益性言論之嚴重限制，違反憲法第 23 條比例原則之規定。	

21

三、菸害防制法第 9 條第 8 款全面禁止菸品廣告，顯然較其他程度相近商品之廣告管制模式更為嚴格，構成對菸品產業不正當之歧視，違反憲法第 7 條之平等原則。.....58

四、菸害防制法第 9 條第 8 款之規定，對於菸品廣告形成全面禁止，限制人民知悉公益活動贊助者相關資訊之權利，對於人民資訊權之限制逾越必要程度，違反憲法第 23 條之比例原則。

62

五、菸害防制法第 9 條第 8 款禁止菸品業者於慈善公益活動中同意使用公司名稱或簡稱，侵害人民憲法第 22 條之姓名權及一般人格權，明顯違反憲法第 23 條之比例原則。.....67

六、菸害防制法第 2 條第 4、5 款及第 9 條第 8 款禁止菸品業者於贊助公益慈善活動中同意使用其公司英文簡稱，對於憲法第 15 條保障之營業自由所加諸之限制，違反憲法第 23 條比例原則之規定。.....69

乙. 系爭函釋違憲：.....70

一、系爭函釋擴張限制菸品廣告之規範內容，以行政函釋之方式規範行政罰之法律要件，違反法律保留原則：.....70

二、系爭函釋溯及性規範於發布前已完結之事實，嚴重違反法律禁止溯及既往原則：.....74

三、因主管機關以系爭函釋為依據，認定顯名贊助公益活動乃菸害防制法第 9 條第 8 款所禁止之菸品廣告，與以往行政實務認定標準顯有落差，故系爭函釋明顯違反信賴保護原則：.78

四、系爭函釋之規範內容有違憲法上之比例原則及期待可能性原則。.....81

五、系爭函釋乃由行政院國民健康署實質就個案事實予以認定並

- 1 作成函釋，侵奪依法享有管轄權之臺北市政府裁量權限，違
 2 反憲法法律保留原則所要求之管轄法定原則：.....85
- 3 丙. 菸草控制框架公約所追求降低菸品使用以維護人類健康之價值與
 4 其他國際條約所追求之基本人權價值彼此間之利益權衡，應於我
 5 國憲法架構下為之。.....88
- 6 一、菸草控制框架公約(Framework Convention on Tobacco Control，
 7 下稱「菸控公約」)應尊重締約方內國之憲法及憲法原則，
 8 倘一菸品管制措施無法通過內國司法違憲審查，則縱使該措
 9 施符合菸草控制框架公約之政策目的，其仍屬違反內國憲法
 10 之違憲措施。.....88
- 11 二、我國批准通過之國際人權公約所肯認之言論自由，以及雙邊
 12 投資保障協議所承諾之不歧視外國投資人之精神，與菸控公
 13 約所欲追求之國民健康價值同等重要，菸害防制法之管制涉
 14 及國際條約所肯認不同價值間之衡量，應回歸我國憲法權衡，
 15 由 大院依憲法原則決定相關管制措施對於人民基本權利之
 16 限制是否合憲。.....90
- 17 肆、確定終局判決案號及所援用之法令及命令：.....93
- 18
 19

壹、聲請解釋憲法之目的

聲請人求為解釋，最高行政法院 104 年度判字第 576 號確定判決所適用之菸害防制法第 2 條第 4 款、第 5 款、第 9 條第 8 款、第 26 條第 1 項規定，違反憲法上法律明確性原則、憲法第 7 條之平等原則，及第 23 條之比例原則，侵害人民之言論自由、資訊自由、姓名權及營業自由等基本人權，應不適用；同一判決所適用之國民健康署 102 年 10 月 11 日國健菸字第 1029911263 號函釋，違反法律保留原則、法律不溯及既往原則、信賴保護原則，及管轄法定原則等憲法原則，應自本解釋公布日起失其效力。聲請人並依 大院釋字第 725 號解釋之意旨，懇請 大院諭知本案聲請人得依 大院就本案所作成之解釋，向行政法院提出再審以資救濟，並請求 大院諭知本聲請案自繫屬 大院之日起，至本解釋送達聲請人之日止，不計入行政訴訟法所規定再審之最長期間。

貳、疑義之性質與經過暨所涉及之憲法條文

一、本案事實經過

(一) 緣財團法人弘道老人福利基金會（下稱「弘道老人福利基金會」）自 1995 年成立以來，秉持著弘揚孝道、社區照顧、不老夢想之三大理念，讓全國的老人家們可以得到更多的照顧、關懷並重現其生命價值。¹其所舉辦之「不老夢想圓夢列車」計畫，迄自 2015 年為止，業已幫助 2,599 名老人完成夢想，包含重回軍旅生活、高中生涯，甚至是一圓年輕時之追星夢等。聲請人本於企業之公益理念及社會責任，公益支持弘道老人福利基金會辦理「不老夢想圓夢列車」計畫，該計畫之目標係在幫助弘道老人福利基金會宣傳及鼓勵老人應積極開

¹ 弘道老人福利基金會弘道老人福利基金會官方網站：<http://www.hondao.org.tw/article-detail/4168>。

1 拓其生活，以面對臺灣老年人口快速增長的事實，俾符合 1991
2 年聯合國老年人綱領（United Nations Principles for Older
3 Persons）對於老年人包括社會參與、自我實現以及尊嚴等之
4 維護及要求。（聲證 1 號）此外，弘道老人福利基金會與聲請
5 人並鼓勵公司員工藉由該計畫之相關活動，進一步實際了解
6 老人需求，協助老人實現夢想。在上開各項公益活動中，弘
7 道老人福利基金會僅於「不老夢想圓夢列車」計畫中部分文
8 案製品內，使用聲請人集團之英文簡稱「JTI」字樣，惟國民
9 健康署卻於民國（下同）102 年 10 月 11 日國健菸字第
10 1029911263 號函釋（聲證 2 號，下稱「系爭函釋」），認定
11 聲請人藉由贊助弘道老人福利基金會辦理「不老夢想圓夢列
12 車」計畫，係將公司商標，呈現在媒體內容，將可增加該公
13 司曝光率、並提升其企業形象，進而增加民眾對其好感與對
14 產品之認同感及購買意願，故贊助行為已直接或間接造成菸
15 品宣傳行銷或提升吸菸形象之結果，涉有違反本法第 9 條第 8
16 款規定。

17 (二) 臺北市政府衛生局（下稱「原處分機關」）旋於 103 年 3 月 17
18 日以北市衛健字第 10331052600 號處分，認定聲請人違反菸
19 害防制法第 9 條第 8 款規定，依同法第 26 條第 1 項及臺北市
20 衛生局處理違反菸害防制法事件統一裁罰基準第 3 點第 4 項
21 次之規定，課處聲請人罰鍰 500 萬元。（聲證 3 號）

22 (三) 聲請人不服原處分，向臺北市政府提起訴願，遭臺北市政府
23 以 103 年 6 月 12 日府訴二字第 10309076500 號訴願決定駁回
24 聲請人之訴願（聲證 4 號），聲請人不得已，僅得於 103 年 8
25 月 14 日向臺北高等行政法院提起行政訴訟，請求撤銷原處分

1 及訴願決定，迺臺北高等行政法院 103 年度訴字第 1232 號判
2 決完全無視聲請人受憲法保障之權利遭受違憲侵害，仍駁回
3 聲請人之訴。(聲證 5 號)

4 (四) 聲請人嗣於法定期間內，提起上訴，仍遭最高行政法院以 104
5 年度判字第 576 號確定判決，以下列法規及理由駁回上訴(聲
6 證 6 號，下稱「原確定判決」)：

- 7 1. 根據修正前菸害防制法第 9 條第 3 項允許「菸品製造、輸
8 入或販賣業者，得以其『公司名義』贊助或舉辦各項活動。」
9 之規定，於 96 年 7 月 11 日修正刪除，其修法理由顯示菸
10 害防制法第 2 條第 4 款、第 5 款規定，以及第 9 條第 8 款
11 規定明確禁止菸品業者以「公司名義」贊助活動，並禁止
12 任何菸品廣告。
- 13 2. 系爭函釋乃主管機關對於主管法規適用疑義之解釋，雖其
14 時間晚於上訴人贊助系爭活動之後，惟其解釋內容係就 96
15 年修法後法規適用疑義之解釋，其性質僅係就法規修正之
16 原意為目的性解釋，並未逾越法規規範範圍，換言之，上
17 開解釋函並非法規變更，亦未增加法規所無之限制。

18 (五) 聲請人另提起再審，分別經最高行政法院於 2016 年 5 月 13
19 日做成 105 年度判字第 209 號判決駁回及於 106 年 6 月 28 日
20 臺北高等行政法院 105 年度再字第 53 號判決駁回再審。(聲
21 證 6-1 號)

22 (六) 惟查，菸害防制法相關規定及系爭函釋，明顯違背憲法相關
23 原則及侵害聲請人之基本權利。由前開說明可知，聲請人業
24 已窮盡一切救濟途徑，仍未獲得有利裁判，已符合司法院大
25 法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款：「有左列情形之一者，

1 得聲請解釋憲法：二、人民、法人或政黨於其憲法上所保障
2 之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定
3 終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者。」
4 之規定，故聲請人謹對原判決所適用之法律及函釋提起本件
5 釋憲聲請，懇請 大院惠予解釋。

6 二、所涉憲法、法律及命令條文：

7 (一) 本件所涉及之憲法條文為憲法第 7 條：「中華民國人民，無
8 分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」
9 第 11 條：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」第 15
10 條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障」第 22 條：
11 「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，
12 均受憲法之保障。」及憲法第 23 條：「以上各條列舉之自由
13 權利，除為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩
14 序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」

15 (二) 所涉及之法律條文：

- 16 1. 菸害防制法第 2 條第 4 款：「菸品廣告：指以任何形式之
17 商業宣傳、促銷、建議或行動，其直接或間接之目的或效
18 果在於對不特定之消費者推銷或促進菸品使用。」
- 19 2. 菸害防制法第 2 條第 5 款：「菸品贊助：指對任何事件、
20 活動或個人採取任何形式之捐助，其直接或間接之目的或
21 效果在於對不特定之消費者推銷或促進菸品使用。」
- 22 3. 菸害防制法第 9 條第 8 款：「促銷菸品或為菸品廣告，不
23 得以下列方式為之：八、以茶會、餐會、說明會、品嚐會、
24 演唱會、演講會、體育或公益等活動，或其他類似方式為
25 宣傳。」

1 4. 菸害防制法第 26 條第 1 項：「製造或輸入業者，違反第
2 九條各款規定者，處新臺幣五百萬元以上二千五百萬元以
3 下罰鍰，並按次連續處罰。」

4 (三) 本件聲請案所涉及之行政函釋為國民健康署 102 年 10 月 11
5 日以國健菸字第 1029911263 號函釋：「查傑太日煙國際股份
6 有限公司(JTI)係以菸為主要業務，為全球前 5 大菸草公司，
7 且產品於國內菸品市占率及知曉度高，雖僅露出『JTI』商標，
8 然得藉由贊助財團法人弘道老人基金會辦理『不老夢想圓夢
9 列車』計畫，透過大量媒體露出贊助之訊息（除 3 大報外，
10 尚包括電視、電影、網路及遠見雜誌等），策略性的將其商
11 標有計畫的透過文字報導，以明顯的方式將公司商標，呈
12 現在媒體內容，將可增加該公司曝光率、並提升其企業形象，
13 進而增加民眾對其好感與對產品之認同感及購買意願，故其
14 贊助行為，已直接或間接造成菸品宣傳行銷或提升吸菸形象
15 之結果，涉有違反本法第 9 條第 8 款規定。」

16 (四) 本件聲請案並涉及 大院釋字第 632 號及 701 號所揭示之法
17 明確性原則、釋字第 443 號及 602 號解釋所揭示之處罰明確
18 性原則、釋字第 394 號及 443 號解釋所揭示之法律保留原則、
19 釋字第 577 號及 714 號解釋所揭示之法律不溯及既往原則、
20 釋字第 525 號及 589 號解釋所揭示之信賴保護原則，以及公
21 民與政治權利國際公約（下稱「公政公約」）第 19 條第 2 項
22 保障之人民資訊自由等基本人權及重要憲法原則。

23 參、聲請解釋憲法之理由

24 程序事項

25 一、按司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定：「有左列情形

之一者，得聲請解釋憲法；二、人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者。」本件聲請人確已窮盡審級救濟途徑卻仍無法獲得有效之救濟，茲對於原確定判決所適用之菸害防制法相關規定及系爭函釋，聲請本件釋憲。

二、次查，行政命令向可作為 大院違憲審查之標的，而關於行政命令之意涵， 大院釋字第 374 號解釋理由書已明揭：「司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定，人民於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法。其中所稱命令，並不以形式意義之命令或使用法定名稱（如中央法規標準法第三條之規定）者為限，凡中央或地方機關依其職權所發布之規章或對法規適用所表示之見解（如主管機關就法規所為之函釋），雖對於獨立審判之法官並無法律上之拘束力，若經法官於確定終局裁判所引用者，即屬前開法條所指之命令，得為違憲審查之對象，迭經本院著有解釋在案（釋字第二一六號、第二三八號、第三三六號等號解釋）。」（聲證 7 號）即人民得聲請違憲審查之命令範圍，除包括法規命令、行政規則等外，亦包含行政機關所發布之函釋、規章或法律見解，凡經法官於確定終局判決所引用者，即得成為聲請釋憲之標的。系爭函釋既為原確定判決所引用，聲請人對於系爭函釋自得併同原確定判決所適用之菸害防治法相關規定，併同聲請本件解釋。

實體理由

甲. 菸害防制法第 2 條第 4 款、第 5 款規定、第 9 條規定及第 26 條第 1 項規定違憲：

一、菸害防制法第 2 條第 4 款關於「菸品廣告」及第 2 條第 5 款關於

1 「菸品贊助」之定義，以及第9條關於「促銷菸品」及第9條第8
2 款關於「宣傳」等文字範圍極不明確，使受規範者無從理解並預
3 見受罰之可能性，違反憲法上之法律明確性原則。

4 (一) 按，所謂法律明確性原則，參照 大院釋字第636號解釋理
5 由書：「基於法治國原則，以法律限制人民權利，其構成要
6 件應符合法律明確性原則，使受規範者可能預見其行為之法
7 律效果，以確保法律預先告知之功能，並使執法之準據明確，
8 以保障規範目的之實現。依本院歷來解釋，法律規定所使用
9 之概念，其意義依法條文義及立法目的，如非受規範者難以
10 理解，並可經由司法審查加以確認，即與法律明確性原則無
11 違（本院釋字第四三二號、第四九一號、第五二一號、第五
12 九四號、第六〇二號、第六一七號及第六二三號解釋參照）。
13 （聲證8號） 大院釋字第636號、第432號及第491號等
14 解釋，亦再三明揭其旨。

15 (二) 大院李震山前大法官亦於釋字第702號解釋之意見書中指出，
16 大院審查法律明確性原則時應避免流於形式，其中「可預見
17 性」之判斷應指「該不確定法律概念是否足夠明確
18 (hinreichende Bestimmtheit)，以使受規範者對『個案事實是否
19 屬於法律所欲規範之對象』有『可預見性』，甚至包括對國
20 家干預風險之『可量度性』，其乃憲法站在受規範者之立場
21 要求立法者，而非任令立法者怠惰於先，等事件發生之後，
22 才由其他公權力自行詮釋定奪的『可預見性』」，「基於輔
23 助（補充）性原則(Subsidiaritätsprinzip)，立法者於立法時，
24 需儘可能依列舉原則(Enumerationsprinzip)將可規範之事實
25 類型化、列舉、例示、或轉引(Verweise)後，若仍留有某些暫

時無法規範之可能闕漏，方輔以不確定法律概念為構成要件之法律條款，以濟立法之窮。」（聲證 9 號） 大院吳庚前大法官於行政法著作中亦闡釋：「明確性原則係從憲法上之法治國原則導出，為依法行政原則之主要成分，乃憲法層次之原則，故所謂內容明確並不限於行政行為（行政命令及行政處分等）而已，更重要者，在法律保留原則支配下，法律及法規命令之規定，內容必須明確，涉及人民權利義務事項時，始有清楚之界限與範圍，對於何者為法律所許可，何者屬於禁止，亦可事先預見及考量。」²

（三）可理解性應是受規範者是否得以依據一般人民日常生活與語言經驗判斷是否得以理解，進而預見特定事實是否受到規制而言。 大院前大法官林子儀教授及許宗力教授於釋字第 636 號之部分協同意見書中即指出：「...至於如何判斷系爭法律規定之意義，是否可為受規範之一般人民所能理解，則應依當時社會之一般人民之文字語言習慣或日常生活經驗，對系爭法律規定的文本予以合理之解釋，能否因此理解該法律規定所要規範之行為態樣，予以判斷之。」（聲證 10 號） 大院釋字第 573 號解釋理由書亦指出：「...且其規定應呈請該管官署許可部分，就申請之程序及許可之要件，均付諸闕如，不僅受規範者難以預見及理解，亦非可經由司法審查加以確認，已違法律明確性原則（本院釋字第四四五號、第四九一號解釋參照）...。」（聲證 11 號）以及 大院釋字第 689 號解釋理由書亦明揭：「...是系爭規定之意義及適用範圍，依據一般人民日常生活與語言經驗，均非受規範者所難以理解，

² 吳庚，行政法之理論與實用，2015 年，增訂十三版，頁 70。

1 亦得經司法審查予以確認，尚與法律明確性原則無違。」（聲
2 證 12 號）皆採相同見解，可資參照。而就可預見/預測性而言，
3 許宗力教授則指出，欠缺範疇性之概括性構成要件，即構成
4 要件範圍無邊無際地概括，使受規範者難以預見處罰之風險，
5 或是構成要件涵蓋過廣，使一般社會通念上無關或無辜者亦
6 包含在內者，皆難以通過明確性原則中可預測性標準之檢驗。
7 ³（聲證 13 號）

8 （四）至於明確性程度之審查， 大院前大法官許宗力教授明確指
9 出，自釋字第 276 號解釋以來，大法官就法律明確性審查，
10 開展出要求在法律要件或法律效果之規範方面，基本權侵害
11 越嚴重者，重要事項越須以法律詳盡、完整規定。⁴陳愛娥教
12 授亦認為，若對基本權之侵害越強，則對於法律制定之要求
13 則應越明確。⁵（聲證 13-1 號）由此可知，裁罰金額越高，即
14 法律效果越嚴重者，對於該項法律明確性之審查，應更嚴格。
15 而對於具有裁罰性質之立法相關規定，即須受到更嚴格之「處
16 罰要件明確性原則」之審查。關於處罰要件明確性原則之要
17 求， 大院釋字第 638 號解釋明揭：「對於人民違反行政法
18 上義務之裁罰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件、
19 法律效果，應以法律定之；以命令為之者，應有法律明確授
20 權，始符合憲法第二十三條法律保留原則之意旨，本院釋字
21 第三九四號、第四〇二號、第六一九號解釋足資參照。行政
22 罰之處罰，以違反行政法上義務為前提，而實施處罰構成要

³ 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。

⁴ 同前註，頁 1711。

⁵ 陳愛娥，如何明確使用「法律明確性原則」？評司法院大法官釋字第 545 號解釋，月旦法學雜誌，第 88 期，2002.09，頁 252-257。

1 件行為之義務主體，自屬依法處罰之對象。立法者並非不得
2 就他人違反行政法上義務之行為，課特定人防止之義務，並
3 因其違反此一防止義務而使其成為行政處罰之對象。是行政
4 處罰之處罰對象規定，亦涉及人民權利之限制，為符合法治
5 國家處罰法定與處罰明確性之要求，除有法律或法律具體明
6 確授權之法規命令為依據外，不得逕以行政命令訂之。」（聲
7 證 14 號）此外，處罰要件明確性原則亦有下述大法官意見書
8 可資參照：

- 9 1. 彭鳳至前大法官於釋字第 638 號解釋之意見書指出：「處
10 罰法定原則為法治國家基本原則，有關行為可處罰性之前
11 提要件，包括處罰之行為態樣、法律效果、違法性以及責
12 任、處罰條件與免罰事由等規定，均應以法律或法律具體
13 明確授權之命令定之，以符合人性尊嚴不可侵犯與人格自
14 由發展應受保障之憲法根本原則。」（聲證 15 號）
- 15 2. 廖義男前大法官亦於釋字第 604 號解釋之意見書指出：「對
16 人民違反行政法上義務之行為予以裁罰性之行政處分，涉
17 及人民權利之限制，其處罰之構成要件與法律效果，應由
18 法律定之；法律若授權行政機關訂定法規命令予以規範，
19 亦須為具體明確之規定，始符合憲法第二十三條法律保留
20 原則之意旨，此即處罰法定原則，本院釋字第三一三號、
21 第三九四號、第四〇二號解釋一再重申此旨趣。處罰法定
22 原則，對於處罰之構成要件及法律效果，要求法律明確規
23 定或為具體明確之授權，除了使受規範人對其應受處罰之
24 行為及應負之責任有所認識，進而可要求行為人對其行為
25 應負擔其在法律上責任外，並有防止裁處機關濫權擅斷裁

1 罰之作用，以確保執法之公平。」（聲證 16 號）

2 (五) 茲查，菸害防制法第 2 條第 4 款之「菸品廣告」及同條第 5
3 款規定之「菸品贊助」，（以下合稱「系爭規定」），依照
4 同法第 9 條第 8 款規定：「促銷菸品或為菸品廣告，不得以
5 下列方式為之：...八、以茶會、餐會、說明會、品嚐會、演
6 唱會、演講會、體育或公益等活動，或其他類似方式為宣傳。」
7 及同法第 26 條第 1 項規定：「製造或輸入業者，違反第九條
8 各款規定者，處新臺幣五百萬元以上二千五百萬元以下罰鍰，
9 並按次連續處罰。」由上述條文可知，系爭廣告及贊助規定，
10 係屬違反同法第 9 條第 8 款而受第 26 條行政裁罰之構成要件，
11 亦即，系爭廣告及贊助規定係一行政罰之構成要件規定，依
12 照上開 大院解釋意旨及大法官意見書所明揭之處罰要件明
13 確性原則要求，自應受到更為嚴格之明確性原則審查。

14 (六) 另查，我國各法中關於高額之罰金或罰鍰之規定，其額度罕
15 有達 500 萬元新台幣者：

- 16 1. 刑法中，罰金最高額者為第 286 條意圖營利，對於未滿十
17 六歲之人，施以凌虐或以他法足以妨害其身心之健全或發
18 育者處五年以上有期徒刑，得併科 300 萬元以下罰金。
- 19 2. 菸酒管理法第 51 條規定違反第 37 條規定而為酒之廣告或
20 促銷者，處新台幣 3 萬元以上 50 萬元以下之罰鍰，屆期
21 未改正者，按次處罰。
- 22 3. 食品安全衛生管理法第 45 條規定違反第 28 條第 1 項或中
23 央主管機關依第 28 條第 3 項所定辦法等關於食品廣告誇
24 大不實之規定者，處新台幣 4 萬以上 400 萬元以下罰鍰，
25 違反第 28 條第 2 項宣稱食品具有醫療效能者，處新台幣

60 萬以上 500 萬元以下罰鍰。

4. 空氣汙染防制法第 46 條至第 75 條關於罰則之規定，最高之裁罰金額為新台幣 10 萬元以上 100 萬元以下之罰鍰。

5. 土壤及地下水汙染整治法第 32 條至第 47 條關於罰則之規定，最高之裁罰金額為新台幣 100 萬元以上 500 萬元以下之罰鍰。

(七) 我國各法中關於罰鍰之規定族繁不及備載，惟由上述關於較高之刑法罰金及行政罰鍰額度可知，較為嚴重之行政法義務之違反，其罰鍰額度多以 500 萬元為上限，而與菸品廣告性質相近之酒之廣告或食品誇大不實廣告，前者最高僅以 50 萬元為裁罰上限，後者則係以 400 萬元為上限，相較於此，菸害防制法第 26 條第 1 項所定之菸品廣告之新台幣 500 萬以上 2500 萬以下裁罰金額，顯然遠高於一般行政法規之罰鍰金額數倍至數十倍之多，其最高裁罰額度亦較刑法相關條文中之最高額罰金高出 8 倍之多，依照 大院對於法律明確性原則及行政處罰構成要件是否符合明確性原則審查之解釋意旨，對於如此高額之行政裁罰，自應以嚴格之標準檢驗。查，菸害防制法第 2 條第 4 款所謂「菸品廣告」係指：「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。」而第 5 款所謂「菸品贊助」，係指：「對任何事件、活動或個人採取任何形式之捐助，其直接或『間接目的或效果』在於對不特定之消費者推銷或促進菸品使用。」上開規定之定義極度不明確，顯然無法通過法律明確性原則之審查：

1. 系爭規定首就任何形式之「商業」宣傳、促銷、建議或行

1 動；或事件、活動或捐助為定義為菸品廣告行為，惟查，
2 何謂「商業」之意義並不明確，蓋是否係以「營利」或「非
3 營利」為判斷標準，抑或只要係菸品製造或輸入業者之「主
4 體」所為一切行為，皆可成為商業行為，並無明確可供判
5 斷之標準，人民更無從預見其非營利之相關行為，是否亦
6 有可能因此構成菸品廣告。

7 2. 其次，系爭廣告及贊助規定亦使用「直接與間接之目的或
8 效果」，其中所稱「間接之目的或效果」，其文義所指涉
9 之射程界線為何，受規範者實難以預見，蓋「間接之目的
10 或效果」其意義無從為一般人所得理解，亦無客觀明確之
11 判斷標準，極易形成恣意之執法，人民更無從預見何種行
12 為係「間接」促進菸品使用之效果或目的；而查，無論一
13 行為是否確實具有推銷或促進菸品使用之目的或效果，其
14 皆有可能間接對不特定之消費者推銷或促進菸品使用，而
15 無法被排除於系爭規定之定義範圍以外。此用語非旦毫無
16 界線，其蓋括之範圍亦無遠弗屆，受規範者全然無從判斷
17 其行為在何種情況下不會構成菸品廣告或菸品贊助，而不
18 受菸害防制法所禁止或限制，顯然構成涵蓋過廣之構成要
19 件規定，與明確性原則要求法律規定應使人民可以清楚知
20 悉何種行為係屬合法，何種行為係屬非法，進而方能安心
21 規劃及實施各項活動之意旨明顯有所牴觸。

22 3. 此外，系爭規定使用「對不特定之消費者推銷或促進菸品
23 使用」等語，文義上顯然就受規範者行為之對象毫無限制，
24 造成任何一人因受規範者之行為而有一絲可能促成其受
25 菸品吸引或使用，皆會構成菸品廣告或菸品贊助而被施以

重罰，更何況每一人對於某一行為之看法及觀念均不相同，對於受規範者而言，實根本無從預見行為究竟是否構成菸品廣告或菸品贊助，而有遭受鉅額處罰之風險。

4. 況且，儘管菸害防制法第2條第5款對於「菸品贊助」有所定義，惟同法第9條對於菸品廣告之規範並不及於菸品贊助，亦不及於菸品業者以其公司名稱贊助慈善公益活動，綜觀菸害防制法亦無其他條文針對菸品贊助或菸品業者以其公司名稱贊助慈善公益活動有任何規範，是第2條第5款觀於菸品贊助之定義，顯屬立法者修法時遺留之贅文，無實質規範意義。然而，該不具實質意義之定義性條文，顯已不當影響菸害防制法之主管機關及執法機關對於菸害防制法第9條所要規範之行為態樣有所誤解，如系爭函釋，更使受規範者無從探知其行為，例如「菸品業者以其公司名稱贊助慈善公益活動」，究竟是否受菸害防制法第9條所禁止。尤有甚者，第2條第5款所謂「...『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」當中之『目的』，極度容易流於主觀抽象，在「採取任何形式之捐助」等上下文無法具體化，「目的」可能涵攝之範圍時，第2條第5款關於菸品贊助之定義顯然漫無限制，無從預見何種行為是否或可能構成菸品贊助。基此，系爭規定，尤其第2條第5款，難以通過法律明確性原則之審查。

(八) 按上述規定之文義解釋，可知菸害防制法對於菸品廣告及菸品贊助之定義，顯然採取極不明確之定義方式，由於任何形式之商業宣傳、促銷、建議或行動；或任何事件、活動或個

1 人採取任何形式之捐助，皆有可能被包含在菸品廣告及菸品
2 贊助之定義範圍內，致使菸品業者無從預見何種行為可能被
3 認定為菸品廣告。而查，縱然非屬營利行為，且係顯然無推
4 銷菸品目的及效果之公益贊助行為，於此不明確及漫無邊際
5 之菸品廣告及贊助定義下，亦有可能被包含在菸品廣告或菸
6 品贊助之定義範圍內，而人民一旦違反菸品廣告之規定，即
7 需面臨高額之行政裁罰，以前揭行政處罰要求嚴格密度之明
8 確性原則觀之，系爭廣告及贊助規定實難以通過審查。

9 (九) 事實上，關於菸品廣告或菸品贊助之定義，實存在更明確之
10 定義方式，就此，以下若干國內外立法例均可供參考：

- 11 1. 美國預防家庭吸菸及菸草控制法 (Family Smoking
12 Prevention and Tobacco Control Act, FTPCA) 第 102(a)(2)
13 條，就菸品贊助行為即規定，菸品製造商、經銷商、或零
14 售商，不得以其品牌名稱、品牌標示、座右銘、銷售訊息、
15 可得辨識之顏色或顏色形式、或任何其他與用在菸品或無
16 菸菸品上相同或類似或可得辨識之產品辨認標記，贊助或
17 促使他人贊助任何體育、音樂、藝術或其他社會或文化活
18 動，或加入任何團隊。惟本款規定不得禁止菸品製造商、
19 經銷商、及零售商，以其公司名稱，贊助或促使他人贊助
20 任何體育、音樂、藝術或其他社會或文化活動，或加入任
21 何團隊...⁶亦即美國菸品贊助行為明確係以「菸品產品」

⁶ FSTPCA §102(a)(2), 21 U.S.C. §387 (2009); 2010 Regulations, 21 C.F.R. § 1140.34(c), (2010). ("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

1 相關資訊作為禁止之範疇，如與揭露菸品產品資訊無關之
2 贊助行為，即非該法所禁止之菸品贊助行為。

3 2. 國內相關立法例與系爭廣告及贊助規定相較，亦顯有較明
4 確之要件定義方式：

5 (1) 藥事法第 24 條關於「藥物廣告」之定義，即規定：「本
6 法所稱藥物廣告，係指利用傳播方法，宣傳醫療效能，
7 以達招徠銷售為目的之行為。」此規定即明文界定廣
8 告之方法（即利用傳播方法）、廣告之內容（即宣傳
9 醫療效能）、廣告之效果（即達招徠銷售之目的）。
10 受規範者對於該等定義，即得理解並預見何種行為可
11 能構成藥物廣告而受藥事法規範，並藉此預測違反藥
12 事法關於藥物廣告之規定而遭受處罰之風險。

13 (2) 醫療法第 9 條規定：「本法所稱醫療廣告，係指利用
14 傳播媒體或其他方法，宣傳醫療業務，以達招徠患者
15 醫療為目的之行為。」明確將醫療廣告定義為「宣傳
16 醫療業務」者。

17 (3) 廣播電視法規定第 2 條第 8 款：「贊助：指事業、機
18 關（構）、團體或個人為推廣特定名稱、商標、形象、
19 活動或產品，在不影響節目編輯製作自主或內容呈現
20 之完整情形下，而提供金錢或非金錢之給付。」

21 (4) 此外，食品安全衛生管理法及化妝品衛生管理條例，
22 亦有就何謂誇大不實、亦生誤解或宣稱醫療效能等抽
23 象之定義，以例示規定之方式，由中央主管機關發布

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.")

「食品標示宣傳或廣告詞句涉及誇張易生誤解或醫療效能之認定基準」及「化妝品得宣稱詞句例示及不當宣稱詞句列舉」（聲證 17 號），以明確界定何謂誇大不實、易生誤解之食品及化妝品廣告。

(十) 參照上述立法例，菸品廣告及菸品贊助之定義，應至少採取下列立法方式，始符合法律明確性原則之要求：

1. 負面立法方式：菸品廣告及菸品贊助應在現有漫無邊際之概括式定義外，參考上開美國法模式，明定除外規定，將未涉及宣稱菸品效能或推銷菸品品牌之商業行為，排除於菸品廣告及菸品贊助之定義外。此外，亦可採取例外允許菸品製造商於非商業或非營利行為中，使用與菸品品牌或菸品產品無關，而不會產生任何與產品品牌連結之文字或圖示。
2. 正面立法方式：菸品廣告或菸品贊助亦可採取正面立法方式，明確規定宣傳或推銷特定菸品品牌或品項者，將構成菸品廣告或菸品贊助。

(十一) 綜上，菸害防制法下就構成菸品廣告者處以 500 萬元至 2500 萬元之高額罰鍰，惟對於受規範者而言，其既無從理解進而預見何種行為可能構成菸品廣告，進而構成菸害防制法下之可罰行為，亦無從排除何種行為不在菸害防制法所禁止之範圍內，而為該法所允許。此種毫無界線之定義，事實上已形成「對於菸品廣告之全面禁止」。就菸害防制法第 2 條第 5 款所定義之菸品贊助而言，如同上述菸品廣告之定義，構成菸品贊助之範圍亦毫無邊際，且綜觀菸害防制法，並無任何條文明文禁止或限制第 2 條第 5 款所定

1 義之菸品贊助活動，換言之，受規範者無從知悉；亦無從
2 預見菸品贊助究竟是否為菸害防制法所禁止或限制。無論
3 是第 2 條第 4 款關於菸品廣告之定義，抑或第 2 條第 5 款
4 關於菸品贊助之定義，皆無從使受規範者明確知悉或預見
5 何種行為可能構成菸害防制法下之可罰行為，事實上已形
6 成對菸品廣告之全面禁止，明顯違反法律明確性原則。

7 (十二) 除此之外，第 9 條關於菸品廣告之規範，亦違反法律明確
8 性原則，分述如下：

- 9 1. 第 9 條本文將「促銷菸品」與「菸品廣告」並列為管制
10 標的，顯係將兩者為各自獨立之行為態樣，惟同法第 2
11 條並無關於「促銷菸品」之定義說明，已屬不明，且「促
12 銷」之用語反而出現在第 2 條第 4 款「菸品廣告」之定
13 義下而屬其行為態樣之一，相互矛盾，自足令行政機關
14 混淆而錯誤適用，違反法律明確性原則。
- 15 2. 第 9 條第 8 款之文字亦不明確，諸如「宣傳」一詞是否
16 須經媒體正面報導？「其他類似方式」是否包含單純之
17 「掛名贊助」？儘管依照現行菸害防制法以及 106 年立
18 法院一讀通過之條文可推知並不包括，惟現行法條不明
19 確且涵蓋過廣之用語極有可能造成此條文被錯誤擴大
20 適用之違憲結果。

21 二、菸害防制法第 2 條第 4、5 款及第 9 條第 8 款禁止於公益慈善活動
22 中揭露贊助者菸品業者之公司英文簡稱，形成對慈善公益性言論
23 之嚴重限制，違反憲法第 23 條比例原則之規定。

24 (一) 按，法人贊助公益或慈善活動應受憲法第 11 條言論自由所保
25 障，菸害防制法第 2 條第 4、5 款及第 9 條第 8 款禁止於公益

1 慈善活動揭露菸品製造商之公司名稱或簡稱，形同同時限制
2 公益活動勸募者及贊助者於舉辦公益活動時揭露贊助者公司
3 名稱之表意自由，構成對公益或慈善勸募言論之限制，應以
4 嚴格審查標準審查其合憲性。

5 1. 按，言論自由乃人民基本權之重要內容，並受憲法第 11
6 條所保障，業經 大院歷來諸多解釋所反覆確認。 大院
7 釋字第 364 號首揭「言論自由為民主憲政之基礎」。（聲
8 證 18 號）而「憲法第十一條規定，人民之言論自由應予
9 保障，鑒於言論自由具有實現自我、溝通意見、追求真理、
10 滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理之政治及社
11 會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之
12 機制，國家應給予最大限度之保障。」亦為 大院釋字第
13 509 號（聲證 19 號）、第 644 號（聲證 20 號）、第 678
14 號（聲證 21 號）、第 734 號（聲證 22 號）解釋一再明揭
15 憲法對於言論自由保障之核心價值。

16 2. 經查，對於具備強烈公益性質之「慈善勸募」行為，於美
17 國憲法下已被肯認為應受言論自由保障之言論，美國聯邦
18 最高法院並明揭法律對於公益勸募行為之限制，應以嚴格
19 審查標準檢驗其合憲性。⁷

20 (1) 長久以來，美國法之觀點皆認為公益性質之勸募行為
21 (charitable solicitation) 因涉及公共利益，並與社會中
22 諸多相關之言論及活動彼此深刻連結、具有緊密關係，
23 故其重視程度應有別於一般言論。美國聯邦最高法院
24 曾於諸多案件中肯認公益勸募行為應屬其憲法增補條

⁷ See Joseph Mead, *The First Amendment Protection of Charitable Speech*, 76 OHIO STATE LAW JOURNAL FURTHERMORE 57, 58-59 (2015).

文第 1 條所保障之言論，並認為法律對於公益勸募行為之限制，應以嚴格標準加以審查，例如：

- (a) 最早於 1939 年之 *Schneider v. State* 乙案中（聲證 23 號）⁸，美國聯邦最高法院表示限制宗教社群遊說募捐或勸募之法令不僅限制宗教遊說者，亦同時對於希冀表達其針對政治、社會或經濟議題理念之人產生壓制效果，故認為政府不得基於避免詐欺之目的，以法令禁止宗教社群遊說募捐或勸募。⁹
- (b) 於 1945 年之 *Thomas v. Collins* 乙案中（聲證 24 號）¹⁰，美國聯邦最高法院認為，美國憲法增補條文第 1 條禁止州法強制要求勞工組織於招募會員事先取得許可，蓋招募與言論兩者之間已被視為產生緊密關聯，縱然該等組織有從事商業活動，或於參與該等組織之人員並非無償參與組織之業務，但憲法增補條文第 1 條對於言論之保障仍不因此而有削減。本於相同概念，「招募資金」之行為，雖得受到合理之管制，惟該等管制所形成

⁸ *Schneider v. State*, 308 U.S. 147 (1939).

⁹ *Id.* at 163. ("It is suggested that the Los Angeles and Worcester ordinances are valid because their operation is limited to streets and alleys, and leaves persons free to distribute printed matter in other public places. But, as we have said, the streets are natural and proper places for the dissemination of information and opinion, and one is not to have the exercise of his liberty of expression in appropriate places abridged on the plea that it may be exercised in some other place. While it affects others, the Irvington ordinance drawn in question in No. 11, as construed below, affects all those who, like the petitioner, desire to impart information and opinion to citizens at their homes. If it covers the petitioner's activities, it equally applies to one who wishes to present his views on political, social or economic questions. The ordinance is not limited to those who canvass for private profit; nor is it merely the common type of ordinance requiring some form of registration or license of hawkers, or peddlers. It is not a general ordinance to prohibit trespassing. It bans unlicensed communication of any views or the advocacy of any cause from door to door, and permits canvassing only subject to the power of a police officer to determine, as a censor, what literature may be distributed from house to house and who may distribute it.")

¹⁰ *Thomas v. Collins*, 323 U.S. 516 (1945).

之限制，須不得侵害言論自由。¹¹

(c) 於 1976 年之 *Hynes v. Mayor of Oradell* 乙案中(聲證 25 號)¹²，美國聯邦最高法院認為，政府要求基於公益或政治目的而為之逐戶勸募行為申請認證許可之管制須符合言論自由就法規要求之明確性原則 (narrow specificity)。故單純要求基於公益或政治目的而為之逐戶勸募行為須申請認證許可，已構成管制之內容過度模糊廣泛，不符合前述之要求。

(2) 另如 1980 年之 *Village of Schaumburg v. Citizens for a Better Environment* 乙案(下稱「*Schaumburg* 案」)(聲

¹¹ *Id.* at 540-541. ("Once the speaker goes further, however, and engages in conduct which amounts to more than the right of free discussion comprehends, as when he undertakes the collection of funds or securing subscriptions, he enters a realm where a reasonable registration or identification requirement may be imposed. In that context, such solicitation would be quite different from the solicitation involved here. It would be free speech plus conduct akin to the activities which were present, and which it was said the State might regulate, in *Schneider v. State, supra*, and *Cantwell v. Connecticut, supra*. That, however, must be done, and the restriction applied, in such a manner as not to intrude upon the rights of free speech and free assembly.")

¹² *Hynes v. Mayor of Oradell*, 425 U.S. 610, 620-622 (1976). ("Notwithstanding the undoubted power of a municipality to enforce reasonable regulations to meet the needs recognized by the Court in the cases discussed, we conclude that Ordinance No. 598A must fall because in certain respects "men of common intelligence must necessarily guess at its meaning." *Connally v. General Constr. Co.*, 269 U.S. 385, 391 (1926)...First, the coverage of the ordinance is unclear; it does not explain, for example, whether a 'recognized charitable cause' means one recognized by the Internal Revenue Service as tax exempt, one recognized by some community agency, or one approved by some municipal official. While it is fairly clear what the phrase 'political campaign' comprehends, it is not clear what is meant by a 'Federal, State, County or Municipal . . . cause.' Finally, it is not clear what groups fall into the class of 'Borough Civic Groups and Organizations' that the ordinance also covers. Second, the ordinance does not sufficiently specify what those within its reach must do in order to comply. The citizen is informed that before soliciting he must 'notify the Police Department, in writing, for identification only.' But he is not told what must be set forth in the notice, or what the police will consider sufficient as "identification." This is in marked contrast to Ordinance No. 573 which sets out specifically what is required of commercial solicitors; it is not clear that the provisions of Ordinance 573 extend to Ordinance 598A. See n. 1, *supra*. Ordinance No. 598A does not have comparable precision. The New Jersey Supreme Court construed the ordinance to permit one to send the required identification by mail; a canvasser who used the mail might well find - too late - that the identification he provided by mail was inadequate. In this respect, as well as with respect to the coverage of the ordinance, this law 'may trap the innocent by not providing fair warning.' *Grayned v. City of Rockford*, 408 U.S. 104, 108 (1972). Nor does the ordinance 'provide explicit standards for those who apply' it. *Ibid.* To the extent that these ambiguities and the failure to explain what 'identification' is required give police the effective power to grant or deny permission to canvass for political causes, the ordinance suffers in its practical effect from the vice condemned in *Lovell, Schneider, Cantwell, and Staub*. See also *Papachristou v. City of Jacksonville*, 405 U.S. 156, 162 (1972); *Coates v. City of Cincinnati*, 402 U.S. 611, 614 (1971); Note, *The Void-for-Vagueness Doctrine in the Supreme Court*, 109 U. Pa. L. Rev. 67, 75-85 (1960).")

證 26 號) ，更屬公益勸募言論自由之經典案例：¹³

(a) 該案涉及伊利諾州地方法令限制慈善勸募團體未將其 75% 之收入用於慈善目的者，即不得申請並取得從事逐戶公益勸募許可之限制規定。聯邦最高法院於本案首先指出，依照該院過去累積數十載之案例，一再承認基於公益之目的所為之勸募行為，涉及多元之言論利益 (a variety of speech interests)，包含資訊之溝通，想法及理念之傳播及宣揚、以及勸募活動之提倡，故自應屬美國憲法增補條文第 1 條所保障之言論範疇。聯邦最高法院同時亦認為，此等勸募行為具備公益之本質，且與為特定倡議或經濟、政治、或社會理念尋求支持之資訊性言論或具說服力之言論具備緊密之關聯性，如限制該等勸募行為之存在，將可能導致相關經濟、政治、或社會等重要資訊及言論消失。而由於公益慈善勸募並非僅是單純之私人經濟決定，更亦非主要提供特定商品或服務之成本或特性等相關資訊，故不應將之視為單純之商業性言論。¹⁴

(b) 該案州政府主張相關法令之限制係為防免詐欺、

¹³ Village of Schaumburg v. Citizens for a Better Environment, 444 U.S. 620 (1980).

¹⁴ *Id.* at 632. ("Prior authorities, therefore, clearly establish that charitable appeals for funds, on the street or door to door, involve a variety of speech interests -- communication of information, the dissemination and propagation of views and ideas, and the advocacy of causes -- that are within the protection of the First Amendment. Soliciting financial support is undoubtedly subject to reasonable regulation but the latter must be undertaken with due regard for the reality that solicitation is characteristically intertwined with informative and perhaps persuasive speech seeking support for particular causes or for particular views on economic, political, or social issues, and for the reality that without solicitation the flow of such information and advocacy would likely cease... Furthermore, because charitable solicitation does more than inform private economic decisions and is not primarily concerned with providing information about the characteristics and costs of goods and services, it has not been dealt with in our cases as a variety of purely commercial speech.)

1 維護公共安全及居住隱私權之目的，惟聯邦最高
 2 法院認為，政府不能單純將勸募團體貼上「詐欺
 3 標籤，即禁止勸募團體從事勸募活動，故認定此
 4 等目的與 75%之比例要求之間並無實質關連。¹⁵
 5 且相較於限制公益勸募，伊利諾州地方政府尚可
 6 透過其他對於言論自由侵害較小之手段，達成其
 7 欲防免詐欺等目的，包含裁罰、要求公益團體揭
 8 露其財務狀況等，故該案中所挑戰之法令，無法
 9 通過違憲審查之檢驗，而違反美國憲法第 1 修正
 10 案關於言論自由保障之規定。¹⁶

11 (3) 美國聯邦最高法院 1984 年之 *Secretary of State of*
 12 *Maryland, Petitioner v. Joseph H. Munson Company, Inc.*
 13 案，援引 *Schaumburg* 案，並採相同之見解。¹⁷（聲證
 14 27 號）此外，美國聯邦最高法院於 1988 年之 *Riley v.*
 15 *National Federation of Blind* 案中（下稱「*Riley* 案」）
 16 （聲證 28 號），確立對於公益慈善勸募言論自由之限
 17 制，應受嚴格之審查：¹⁸

18 (a) *Riley* 案所涉及之北卡羅萊納州法法令，直接限制
 19 專業募款機構就勸募活動僅能收受特定比例之捐
 20 款，其亦規定專業募款機構在從事勸募行為前，

¹⁵ *Id.* at 637. ("The Village, consistently with the First Amendment, may not label such groups "fraudulent" and bar them from canvassing on the streets and house to house.")

¹⁶ *Id.* at 637-638. ("The Village's legitimate interest in preventing fraud can be better served by measures less intrusive than a direct prohibition on solicitation. Fraudulent misrepresentations can be prohibited and the penal laws used to punish such conduct directly. *Schneider v. State*, 308 U.S. at 308 U. S. 164; *Cantwell v. Connecticut*, 310 U.S. at 310 U. S. 306; *Virginia Pharmacy Board v. Virginia Citizens Consumer Council*, 425 U.S. at 425 U. S. 771. Efforts to promote disclosure of the finances of charitable organizations also may assist in preventing fraud by informing the public of the ways in which their contributions will be employed. Such measures may help make contribution decisions more informed, while leaving to individual choice the decision whether to contribute to organizations that spend large amounts on salaries and administrative expenses.")

¹⁷ *Secretary of State of Maryland, Petitioner v. Joseph H. Munson Company, Inc.*, 467 U.S. 947 (1984).

¹⁸ *Riley v. National Federation of Blind*, 487 U.S. 781 (1988).

1 應向潛在捐款者揭露其前次公益勸募活動中募得
2 之總金額比例，且須取得許可始得從事勸募行為。
3 就此，美國聯邦最高法院首先重申 *Schaumburg* 及
4 *Munson* 兩案中美國聯邦最高法院所揭示之原則，
5 亦即，公益慈善勸募行為涉及廣泛之言論利益，
6 絕非純粹之商業性言論，且係屬憲法增補條文第
7 1 條所保障之範疇。¹⁹ 並且，對於慈善團體金錢財
8 務利用及與專業募款公司締結契約等之限制，不
9 僅是單純之經濟管制，而是對於公益團體使用其
10 募得金額之多寡進行勸募活動之言論自由限制。²⁰

- 11 (b) 美國聯邦最高法院以嚴格審查基準審查勸募行為
12 之限制，透過公益團體募得金額款項之比例決定
13 其募行為合法性之手段，與州政府欲防免詐欺
14 之立法目的間，彼此之關聯性並未達到嚴密剪裁
15 (narrowly tailored) 之程度。²¹ 美國聯邦最高法
16 院進一步闡釋，沒有任何理由可以阻撓公益團體
17 表達其言論之企圖，蓋在言論自由之保障下，政
18 府對於言論之管制必以最小程度之限制為原則，
19 而非最大程度之限制。²²

¹⁹ *Id.* at 787-787. ("The village argued that charitable solicitation is akin to a business proposition, and therefore constitutes merely commercial speech. We rejected that approach and squarely held, on the basis of considerable precedent, that charitable solicitations "involve a variety of speech interests . . . that are within the protection of the First Amendment," and therefore have not been dealt with as "purely commercial speech.")

²⁰ *Id.* at 788-789. ("We rejected the State's argument that restraints on the relationship between the charity and the fundraiser were mere "economic regulations" free of First Amendment implication. Rather, we viewed the law as "a direct restriction on the amount of money a charity can spend on fundraising activity," and therefore "a direct restriction on protected First Amendment activity.")

²¹ *Id.* at 789. ("Our prior cases teach that the solicitation of charitable contributions is protected speech, and that using percentages to decide the legality of the fundraiser's fee is not narrowly tailored to the State's interest in preventing fraud. That much established, unless the State can meaningfully distinguish its statute from those discussed in our precedents, its statute must fall.")

²² *Id.* at 790. ("We again reject that argument; this regulation burdens speech, and must be considered accordingly. There is no reason to believe that charities have been thwarted in their attempts to speak or that they

1 (c) 此外，美國聯邦最高法院認為，北卡羅萊納州州
2 法之規定，將造成「寒蟬效應」及「不確定性」，
3 使專業募款機構不再駐足北卡羅萊納州，或促使
4 專業募款機構停止從事特定類型之公益慈善募款
5 活動(尤其此類活動係與提倡或傳播資訊結合)、
6 或不再代表任一公益團體(此等公益團體通常為
7 小型且不知名之公益團體)，上述後果終將降低
8 言論之數量(reduce the quantity of expression)。
9 無論該等限制係屬對於公益團體言論之限制；亦
10 或是對於專業募款機構言論之限制，該等限制無
11 疑係對於「言論之限制」，不能輕易容許。綜上，
12 美國聯邦最高法院在 *Riley* 案中以嚴格審查密度
13 認為北卡羅萊納州州法對於慈善勸募行為之限制，
14 並非防免詐欺最有效之手段，且慈善勸募行為受
15 到憲法言論自由之保障。²³

16 3. 除慈善或公益勸募者之勸募行為受美國憲法言論自由之
17 保障外，法人於公益或慈善活動中為金錢捐獻或贊助之行
18 為本身亦應受到言論自由保障。美國聯邦法院於多許案件
19 中認為，私法人「金錢支出之捐贈」行為，屬於促使公眾
20 享有充分資訊之言論核心價值，在美國憲法下亦屬應受言
21 論自由保障之範疇，故法令對於金錢捐助行為之限制，亦

consider the contracts in which they enter to be anything less than equitable. Even if such a showing could be made, the State's solution stands in sharp conflict with the First Amendment's command that government regulation of speech must be measured in minimums, not maximums.")

²³ *Id.* at 794. ("This chill and uncertainty might well drive professional fundraisers out of North Carolina, or at least encourage them to cease engaging in certain types of fundraising (such as solicitations combined with the advocacy and dissemination of information) or representing certain charities (primarily small or unpopular ones), all of which will ultimately 'reduc[e] the quantity of expression.' Whether one views this as a restriction of the charities' ability to speak, or a restriction of the professional fundraisers' ability to speak, the restriction is undoubtedly one on speech, and cannot be countenanced here.")

1 須受嚴格審查。

2 (1) 美國聯邦最高法院於 1976 年之 *Buckley v. Valeo* 一案中
3 (下稱「*Buckley* 案」) (聲證 29 號)²⁴，首就政府限制
4 人民於選舉中花錢發表言論的金額上限規定，認為
5 人民相關之金錢支出與捐贈是「言論」，並非單純之
6 「行為」，即使此種言論傳遞涉及金錢支出，該金錢
7 因素並不會因此影響言論自由之審查基準或是使其具
8 備非言論性質。²⁵此外，美國聯邦最高法院指出，系爭
9 法律不同於「時間、地點、方式」之合理管制，更直接
10 限制了人們政治言論與結社之數量。在現代社會中，
11 各種傳遞言論的方式必然需要耗費金錢，最基本之宣
12 傳單也需要負擔印刷、紙張及發行成本，故「限制人
13 民或團體之選舉金錢支出與捐贈數額必然減少言論的
14 數量，更限制討論議題的數量、相關議題之闡述深度
15 及接觸言論之聽眾數量。」²⁶美國聯邦最高法院於該案
16 判決中最後總結，限制贊助發表言論嚴重侵害人民所
17 享有之言論自由。

18 (2) 其次，美國聯邦最高法院在 1978 年之 *First National*
19 *Bank of Boston v. Bellotti* 一案中 (聲證 30 號)²⁷，宣告
20 麻薩諸塞州州法禁止法人花錢宣傳其企圖影響公民對

²⁴ *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).

²⁵ *Id.* at 15-16. ("We cannot share the view that the present Act's contribution and expenditure limitations are comparable to the restrictions on conduct upheld in *O'Brien*. The expenditure of money simply cannot be equated with such conduct as destruction of a draft card. Some forms of communication made possible by the giving and spending of money involve speech alone, some involve conduct primarily, and some involve a combination of the two. Yet this Court has never suggested that the dependence of a communication on the expenditure of money operates itself to introduce a nonspeech element or to reduce the exacting scrutiny required by the First Amendment.")

²⁶ *Id.* at 19. ("A restriction on the amount of money a person or group can spend on political communication during a campaign necessarily reduces the quantity of expression by restricting the number of issues discussed, the depth of their exploration, and the size of the audience reached.")

²⁷ *First National Bank of Boston v. Bellotti*, 435 U.S. 765 (1978).

於公民投票議題決定之觀點²⁸，違反憲法保障言論自由之意旨。在該案中，法院不但再次肯認 *Buckley* 案認為花錢發表言論屬於言論自由之核心，更認為「促使公眾享有充分資訊之言論核心價值，並不因發表者之身份而有所不同。」²⁹換言之，言論自由之保障應取決於是否有助於創造資訊充分之環境，而非言論發表者之身份。「涉及受保障之言論時，立法者並沒有資格決定誰可以說話。如果立法者可以要求公司只能針對涉及其營業事項的內容發表言論，自然也可以限制其他法人只能就宗教、公益活動等其『經營項目』發表言論。言論自由並不容許政府決定何種觀點可以表達。」

30

(3) 於 *Federal Election Committee v. National Conservative Political Action Committee* 一案中（聲證 31 號）³¹，依照總統選舉競選資金法（President Election Campaign Fund Act）之規定，倘任何獨立之政治委員會（political committee）為已經接受公費補助之正副總統候選人提供總和超過 1000 美元之金錢協助，則須負擔刑事責任³²，美國聯邦最高法院宣告系爭規定違憲。該案中法院同樣肯認 *Buckley* 案所建立之論理，認為透過金錢贊助

²⁸ *Id.* at 767-768. 惟系爭州法排除涉及公司財產、經營的公投議題，亦即，公司可花錢影響前述事項的公投。

²⁹ *Id.* at 777. ("The inherent worth of the speech in terms of its capacity for informing the public does not depend upon the identity of its source, whether corporation, association, union, or individual.")

³⁰ *Id.* at 784-785. ("In the realm of protected speech, the legislature is constitutionally disqualified from dictating the subjects about which persons may speak and the speakers who may address a public issue. *Police Dept. of Chicago v. Mosley*, 408 U.S. 92, 96 (1972). If a legislature may direct business corporations to "stick to business," it also may limit other corporations—religious, charitable, or civic—to their respective "business" when addressing the public. Such power in government to channel the expression of views is unacceptable under the First Amendment.")

³¹ *Federal Election Committee v. National Conservative Political Action Committee*, 470 U.S. 480 (1985).

³² *Id.* at 491-492.