

南 華 大 學

公共行政與政策研究所碩士論文

政治過程對政策合法化的影響——
以菸害防制法修正案為例

The Impacts of Political Process on The Policy Legalization:
The Case of Amendment to Tobacco Hazards Prevention and Control Act

指導教授：陳 志 瑋 博士

研究生：謝 宜 璇 撰

中華民國 九十六 年 十二 月 二十八 日

南 華 大 學
公共行政與政策研究所
碩 士 學 位 論 文

政治過程對政策合法化之影響—以菸害防制法修正案為例

研究生：謝宜璇

經考試合格特此證明

口試委員：_____

許雅雙
謝中平
謝志瑋

指導教授：謝志瑋

系主任(所長)：許雅雙

口試日期：中華民國 96 年 12 月 28 日

摘 要

政治過程是行爲者在結構中一系列活動產出的過程，政策合法化是行爲者活動的場域之一，行爲者就利益之所趨，在特定結構下與其他行爲者進行互動，對結構進行修正或轉化爲最後結果的產出。

我國的菸害防制法修正案爲行爲者架構了一個平台，行政機關、立法委員、反菸團體與菸商團體爲使各自的利益成爲菸害防制法修正案最後的產出，過程中不斷尋找利益相同或可共存的其他夥伴，與其產生正向的、互助的聯繫。同時也不斷排除利益相悖的其他行爲者，形成負向的、對立的關係。各行爲者的主要目的就是在試圖增進自己的利益，並影響結果。

經行爲者交互影響後，菸害防制新法成爲多方互動與議價協商而產生的結果，這表示行爲者對於己身的目的或利益，在可預期的範圍內已有較滿意的收獲或可接受的損失，是爲產出項的預期結果。然合法化過程中摻雜許多政治不確定性與權力的消長，行爲者也可能獲得非預期的結果，而非預期的結果也有可能是收獲或損失。

關鍵字：政治過程、政策合法化、權力、行爲者、利益團體、結構、菸害防制法

Abstract

By political process I mean sequential activities that different actors exercise in a given context. A policy legitimization is one of the fields offering competitions for actors to join actively. Actors, to their interest, make a change or conversion to make a given structure to be an output of expected results where they interact with others.

Tobacco Hazard Prevention and Control Act has been established as a platform for administrative, lawmakers, anti-tobacco groups and other tobacco industrial representatives. Those actors all expected to benefit from the results of the amendment, that's why they seek a link which could help them come to be partners and meet their own interests. On the other hand, a negative link could also be formed as opposite relationships, that is, those actors will try to exclude each other to preserve their own interests. Therefore, each actor could maximize their interests as large as possible.

The amended Act of Tobacco Hazard Prevention and Control has become a result stemming from multilateral interactions, bargaining and negotiations after many actors compete for influences upon it. It indicates that achieved results satisfying actors' intentions or interests within their expectations shall be seen as estimated gains or losses. Consequently, those gains or losses are outputs as they expect. However, results may not always meet actors' expectations when political uncertainties and power relationships enter into the process of a policy legitimization.

Key Words: Political Process, Policy Legalization, Power, Actors, Interest groups, Structure, and The Tobacco Hazards Prevention and Control Act

目 次

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 研究架構與概念界定	3
第三節 研究範圍與方法	8
第四節 文獻探討	11
第二章 菸害防制法修正過程分析	17
第一節 菸害防制法介紹	17
第二節 修正案各版本內容分析	31
第三節 爭議條文分析	38
第四節 小結	65
第三章 行爲者交互關係	67
第一節 行爲者介紹	67
第二節 議場內策略運作	75
第三節 議場外策略運作	82
第四節 小結	88
第四章 政治過程產生的影響	91
第一節 預期結果	91
第二節 非預期結果	97
第三節 結構、能動性與結果的關係	100
第四節 小結	105
第五章 結論	107
第一節 研究限制	107
第二節 研究發現	108
第三節 後續研究方向	110

參考文獻	113
附錄一 菸草控制框架公約	119
附錄二 菸害防制法修正前條文	143
附錄三 菸害防制法修正後條文	149

圖 次

圖 1-1	研究架構圖	5
圖 2-1	各版本有關調漲菸品健康福利捐之光譜圖	44
圖 2-2	各版本有關加印菸品容器警示圖文之光譜圖	49
圖 2-3	各版本有關限制菸商廣告與贊助之光譜圖	54
圖 2-4	各版本有關公共及工作場所禁菸之光譜圖	64
圖 4-1	變遷三階段循環	100

表 次

表 1-1	訪談對象資料匯整	10
表 2-1	歷屆立法院審議菸害防制法立法時程表	21
表 2-2	立法院第六屆第二會期衛生環境及社會福利委員會第五次全體委員會議審查菸害防制法各草案版本	24
表 2-3	立法院第六屆第一會期至第五會期菸害防制法修正草案審議時程表	29
表 2-4	各版本有關調漲菸品健康福利捐之規定	41
表 2-5	各版本有關加印菸品容器警示圖文之規定	47
表 2-6	各版本有關限制菸商廣告與贊助之規定	52
表 2-7	各版本有關禁止吸菸場所之規定	58
表 2-8	各版本有關可設吸菸區場所之規定	61
表 4-1	反菸團體訴求與菸害防制新法對照表	92

第一章 緒論

民主政治的發展始於人民得以直接參與政治的權利，在臺灣如果民主制度沒有出現，人民就沒有發聲的機會；如果代議制度沒有形成，人民就沒有機會透過民意代表機構制定或影響法案。

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

在民主政治下，政策的產出理應遵循公民意見，呼應民意要求，使其更具代表性與回應性。然政策的產出卻時有出現與民意相左的情形，反映出在決策過程中，參與決策的行為者加諸於政治考量可能多過對公共利益的堅持，尤其當政策牽動的利益範圍廣大，各行為者透過政治過程影響的政策產出，即有其爭議之處。本研究欲透過政策合法化過程探討行為者的活動對政策產出的影響，是為動機之一。

行為者參與政策合法化過程須有管道的介入，每一行為者皆各有其優勢與手段，然參與管道的多元與機制建立的完善程度，透露出決策過程意見的進出與流動是否完整進入政治體系。本研究欲瞭解政策合法化過程中互動機制如何建立、建立程度如何，是為動機之二。

行政機關將政策草案送入立法機關審議前，對草案內容已完成規劃，以期政策的制定可符合多數人之利益，並對少數人利益的損害作成彌補。許多與政策有關的行為者，可能在政策規劃過程中未獲得滿意的結果，於政策合法化過程中，希望有利的主張能夠在立法機關審議政策草案時，獲得強化與補充。¹本研究欲透過行為者的活動對政策合法化的影響，瞭解最後產出的政策法案，其寓意是否經由利益分配的過程而遭受扭曲（或產生缺口），是為動機之三。

民國八十六年三月四日「菸害防制法」完成三讀程序正式立法，並於同月十九日公布，六月十九日施行。立法之前美國恃其貿易法案第三〇一條高關稅（100

¹ 吳定，政策管理，台北：聯經，2003年，頁123。

%)，與我方就國內菸酒市場開放進行一連串談判，最後於民國七十五年簽定「中美菸酒協議」，並於七十六年開放洋菸進口，因此我國菸害防制法之制定對菸品得以生存的結構環境產生重大衝擊。

世界衛生組織 (World Health Organization 以下簡稱 WHO) 大力推動全球第一個針對公衛事務的國際條約「菸草控制框架公約」(the Framework Convention of Tobacco Control 以下簡稱 FCTC，全文詳見附錄一)，於二〇〇三年五月第五十六屆世界衛生大會中通過，並開放世界貿易組織 (World Trade Organization，以下簡稱 WTO) 會員國、聯合國會員國及區域經濟整合組織簽署加入，二〇〇五年 FCTC 正式生效。公約內容要求簽署之會員國三至五年內制定有關菸草控制的法案，以減低菸草工業對環境與人體的危害。我國雖非 WHO 會員國，但仍於生效當年由立法院通過該公約，並積極進行「菸害防制法」之修正，以期制定符合公約精神之菸草控制法案。然菸草工業夾雜龐大商業利潤，現在需就其原有生存空間再度限縮，必引起國內外菸商反對聲浪，因此在商業利潤、個人偏好與社會利益拔河下，菸害防制法修正合法化過程於是呈現激烈的拉鋸現象。本研究以菸害防制法修正案為例，呈現政治過程對政策合法化的影響，是為動機之四。

貳、研究目的

政策合法化的完成，係由各方行為者試圖在其所處政策位置中，尋求自我利益極大化，並與其他行為者共同角逐現有資源，所達成的最後結果。在此政治過程中，行為者的活動與運作成維護政策立場的手段與表現。本研究以菸害防制法修正過程為例，以期達成下列研究目的：

一、瞭解政策合法化中的政治過程，如何透過權力關係展現出來。

政策合法化中包含各行為者的參與，行為者的表現是為其於政策位置中所運用的權力與獲得利益的方式，而與其他行為者的交互關係，呈現真實的政治過程。

二、瞭解不同行為者如何在菸害防制法修正過程進行權力互動與政治運作。

三、瞭解政治過程中不同策略的運作途徑，及其對政策合法化帶來之影響。

第二節 研究架構與概念界定

壹、研究架構

政治過程是行爲者在結構中一系列活動產出的過程，政策合法化是行爲者活動的場域之一，在這場域中行爲者就利益之所趨，與結構及其他行爲者不停的進行接觸，對結構進行修正或轉化爲最後結果的產出。作爲管制性政策（regulatory policy），菸害防制法的修正必爲零和賽局（zero sum game），因此當菸害防制法修正案經行政院院會報請立法院審議後，行爲者始之進入場域，爲菸害防制法的修正進行互動，產生交互關係。

參與政策合法化階段的主要行爲者不外乎鐵三角（iron triangles），行政機關、立法委員與利益團體。與菸害防制法有關的利益團體，分別是以公益角度爲訴求的反菸團體，及以商業利潤爲目的的菸商團體。利益團體與立法委員的互動主要目的在於尋求支持，企圖建立支持的多數，以達成對已有利的條文完成三讀。而與行政機關的互動上，以各自不同的立場，希冀行政機關爲菸害防制政策的同時，可以將利益團體的訴求納入，並在合法化過程中爲政策進行辯護。但利益團體之間並非是直接接觸的，由於反菸團體秉持三不原則，與菸商團體「不接觸、不談判，不妥協」²，因此兩者間對對方的意見則是透過第三者釋出，如媒體、行政機關、立法委員等進行間接的互動。

行政院衛生署基於維護國民健康，以其行政官僚專業角度，每年將菸害防制法修正案列爲優先審查法案，報請立法院審議，於合法化過程中扮演政策發動者角色，居於政策辯護立場。

立法機關是民主國家法案產生之重要單位，立法委員是政策合法化過程中重要的核心人物，其就職權對議案提出自己的看法，且對法案通過與否握有表決權，故爲最直接參與之行爲者，因此其他行爲者爲取得多數立法委員的支持，方與之關係最爲密切，互動最爲頻繁。

反菸團體是由董氏基金會爲首籌組之「台灣拒菸聯盟」（以下簡稱拒菸聯盟），該聯盟成員共一百零三個民間團體，層面擴及醫學、法律、宗教、環境等各界非營利組織。其中董氏基金會於民國七十三年起極力推動臺灣菸害防制工作，力促制定菸害防制法及其修正，代表該聯盟進入政治過程。

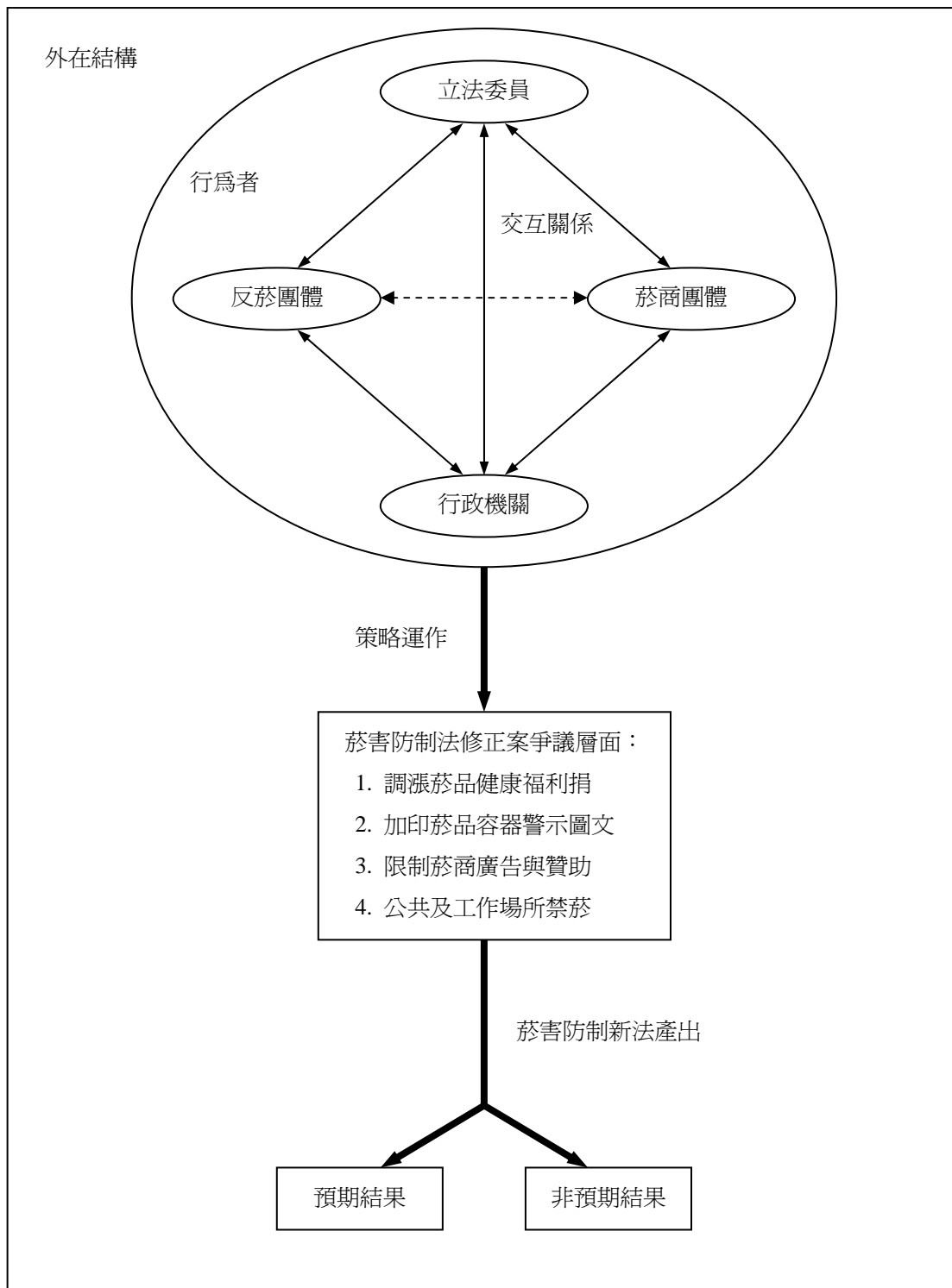
² 訪談過程中林清麗提到反菸團體對菸商團體「三不原則」的態度。

菸商團體以「中華民國菸業協會」（以下簡稱菸業協會）為主要參與者，另含菸品上下游通路等利害關係者（stakeholders）。菸業協會中跨國性的菸草公司，如英美菸草公司（British American Tobacco International）、菲利普莫里斯菸草公司（Philip Morris International）、傑太日煙公司（Japan Tobacco International）等，與我國臺灣菸酒公司為主要參與的會員。

本研究搜集「菸害防制法修正案」個案文獻資料過程中，以歸納的方式舉出菸害防制法修正案裡多受討論之處，分別為四大層面：調漲菸品健康福利捐、加印菸品容器警示圖文、限制菸商廣告與贊助、公共及工作場所禁菸。此四個爭議層面的出現，乃是因合法化過程中不斷受到行為者重視，行為者為此進行多番討論。

除此四層面外，因菸害防制法規範圍廣大，如受規範主體的界定、罰則的訂立、菸害教育與宣導等，行為者有可能在其他條文的修正上進行權力的運作，獲取其他利益，同時影響菸害防制新法的產出。

菸害防制新法為行為者交互影響後多方討論的結果。該結果的產出是一議價協商的過程，表示行為者對於己身的目的或利益，在可預期的範圍內已有較滿意的取得或可接受的失去，是為產出項的預期結果。然合法化過程中摻雜許多政治不確定性與權力的消長，行為者也可能獲得非預期的結果，而非預期的結果也有可能是取得或失去。



←→ 直接的交互關係 - - - - -> 可能影響
← - - - -> 間接的交互關係 ————> 進行方向

圖 1-1 研究架構圖
資料來源：作者自繪

貳、概念界定

本研究係以菸害防制法修正案為個案，探討政治過程對政策合法化的影響。研究過程中將出現「政治過程」、「權力」、「利益團體」、「行為者」、「結構」等概念，以下將針對這些概念進行界定，解釋其意。

一、政治過程（Political process）

許介麟認為政治秩序的各種構成因素（習慣、法律、制度、組織、集團等）互相關連而循環變化的過程，意即「政治市場」變動的過程，稱為政治過程。³陳水逢則認為人類社會的政治行為或事態，並非靜止或孤立的，乃是動態的和互動的，換句話說，是連續不斷的和錯綜複雜的互動現象，相互影響，彼此依存。政治過程是為政治人物行動的相互激盪動移至達成決定的進展途徑和歷程。⁴綜合上述，政治過程是為一系列活動產出的過程，在環境系絡中行為者就利益所驅，以權力展現的方式不斷與其他行為者、結構等，進行衝撞、影響，以致達成決策的動態過程。

二、權力（Power）

權力的定義依不同面向之討論而有不同方式之界定，本研究指稱之權力是以路克斯（Steven Lukes）所分類之三個面向權力觀。單面向權力觀（the one-dimensional view）的定義是指行為者要求其他行為者作與不作的權力。雙面向權力觀（the two-dimensional view）提出的權力即是，將某些團體所關心的議題排除於政策議程以外，亦即非決策制定（non-decision making）的能力。權力關係也可能存在於行為者主動影響、塑造或決定其他行為者的慾望與偏好，也可能存在於整體系統偏差的動員、再造與強化中，⁵即為三面向權力觀（the three-dimensional view）。本研究中，權力不單只是作與不作為的指示，也是排除不同偏好的行動，更是在整體系統網絡中，意識型態的再塑造與結構態樣的互動。

三、利益團體（Interest groups）

杜魯門（David B. Truman）認為利益團體是以一種或多種與人共有的態度為基礎，向社會中其他團體提出主張，以建立、維持或者增強某種形式的行為，而

³ 許介麟，戰後日本的政治過程，台北：黎明文化，1991年，頁1。

⁴ 陳水逢，現代政治過程論，台北：中日文教基金會，1990年，序言頁3。

⁵ 蕭全政，政治與經濟的整合，台北：桂冠，2002年，頁58。

這種形式的行為隱含在共有的態度之中。⁶國內學者吳定認為，利益團體是指由一群具有共同態度、信念、利益者所組成，採取各種方式，向其他人、其他團體及政府機關組織提出其主張或要求，以達成共同目標或目的的組合體。⁷

利益團體的活動是多樣的，一種活動是以促成政府決策為目標，一種是負面性的，如企圖阻止策略的改變。當提到利益團體對議程設定的重要性時，大多數由正面論述，如本研究中的反菸團體對菸害防制法修正案的推動。但事實上，在這過程中大部分的活動並非正面的，而是由負面的活動所組成，因為利益團體通常在過程中企圖保護自己既得利益。⁸因此本研究指稱利益團體的基本特性，在於意圖影響政府的決策，成為參與公共政策過程的行為者，對政府部門進行活動，以達成利益為目標，而為使目標達成，利益團體的活動方式有可能是正面的促成政策產出，但多數時利用負面的活動保護原本的既得利益。

四、行為者（Actors）

所謂行為者，包括自然人及一切能表達意志的組織或團體，而行為者的特性不僅表現於其為理性且自利的個體，還表現於其必須與其他行為者不斷互動，並汲取資源以求存續或發展的有生命個體。⁹當與菸害防制法修正案有關的行為者，行政機關、立法委員、反菸團體與菸商團體進入政治過程時，他們將適時利用本身具備的能力、內部的資源等，配合政治文化、社會民情與法律規範各個外在結構，表現與運作他們所掌握的權力，在菸害防制新法中，尋求意識型態與利益的生存點。

行為者與利益團體不同的是，利益團體的形成在於共同態度、信念或利益，但行為者並非完全奠基於如此，有可能是外在結構的條件組織了人、團體或組織成為行為者，例如不同部門的員工造就一間公司的形成，或是不同單位的政府機關造就國家機器的態樣，雖然這些因外在結構組成的行為者有一遵循的法則，如公司宗旨或法律規範，但行為者的內部結構仍是鬆散的。另一個辨識行為者最重要的特性在於，行為者是否能透過與其他行為者不斷的互動，於其中汲取資源發展已身及求得永續的存在，行為者除較利益團體來的多樣化外，他們同時也走出

⁶ David B. Truman 著，張炳九譯，政治過程—政治利益與輿論，台北：桂冠，1998年，頁36。

⁷ 吳定編著，公共政策辭典，台北：五南，1998年，頁115。

⁸ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York: Harper Collins College Publishers, 1995, pp48-49.

⁹ 同註5，頁43。

內部結構，於外在結構中與其他行為者形成交互關係。

五、結構 (Structure)

紀登斯 (Anthony Giddens) 認為結構是受眾多行為者的行動與互動所建構的，本身也提供給眾多行為者展開其行動與互動的媒介。¹⁰ 本研究中，藉由國內外環境為參與菸害防制法修正案的行為者建立起一外在結構，以及修法場域中立法制度、技術等架構出次級結構，二者由外而內對行為者產生影響。而行為者在其中不斷活動，及與其他行為者進行互動，由內而外地建構菸害防制新法的相關環境。因此，不同層次的結構透過行為者的運作環環相扣，投入、反饋與再建構。

第三節 研究範圍與方法

壹、研究範圍

公共政策過程的研究途徑在學界向來存在兩種看法。第一，階段論者認為，「政策過程即是理性過程」，從問題的發生、問題的界定、議程設定、政策規劃、政策合法化，到政策的執行與評估等是為直線思考，然後重新循環，且每一階段有其順序性。第二，反階段論者則認為，基於現實政治環境的複雜性，所應重視的乃為政治因素在政策過程中扮演的角色與影響，因此，「政策過程就是政治過程」。¹¹ 本研究順應反階段論者對現實政治環境複雜性之考量，並認為其所提出之政治因素對政治過程的影響，最主要出現於政策合法化過程中，是考量合法化過程中參與的行為者眾，活躍度高且持續不斷。

政策合法化的活動通常在兩類機關運作，就我國而言，一為行政機關，主要賦予法案具正當性，另一則為本研究所指稱的立法機關，主要賦予法案具合法性，目的在轉化主流民意或專業知識的政策取向，¹² 成為正式政策。立法機關中的合法化活動是指當政策草案進入立法機關審議時，不同面向的行為者必將草案疑義之處提出討論、修正與再制定。由於行為者對草案進行正式或非正式的活動與運作，其蘊含之政治不確定性強烈，得以表示「政策過程就是政治過程」。因此，本研究針對政治過程之討論，定焦於政治合法化過程中的立法階段，該階段

¹⁰ 洪鎌德，社會學說與政治理論—當代尖端思想之介紹，台北：揚智，1998年，頁128。

¹¹ 丘昌泰，公共政策：基礎篇，台北：巨流，2001年，頁60-63。

¹² 林水波，公共政策析論，台北：五南，2007年，頁104。

行為者的意見廣泛流通，透過相近立場的結盟，企圖影響法案產出。

進入合法化過程的政策皆是行為者利益角逐的對象，本研究個案係以菸害防制法修正案為例，探討行政機關、立法委員、反菸團體與菸商團體此四行為者間的多邊關係，瞭解政策合法化過程中，特別是立法過程中，行為者對政策草案內容作何許改變，權力如何運作與利益如何獲取。由於本研究探討的是菸害防制法的修正，因此在立場上以「菸品是受政府政策管制的對象」為切入角度，討論行為者的活動為該法案的修正，進行何種行為正面地促成政策產出，或是利用負面的活動保護原本的既得利益。

菸害防制法於民國九十四年再度被提出修正，此時為立法院第六屆第一至第五會期（九十四年二月至九十六年六月），立法委員共提出十個修正草案版本，行政院則提出二個版本，共有十二個版本，最後在意見各方意見討論下，於民國九十六年六月完成三讀。本研究以立法院第六屆第一會期至第五會期為研究時間範圍，分析該區間內四個行為者透過這些草案版本的牽扯，於政治過程中的交互關係，及其對政策合法化的影響。

貳、研究方法

本研究除利用現有文獻資料為基礎進行分析外，並採個案研究法及半結構訪談法，與理論進行驗證。

一、文獻分析法

文獻分析主要目的在於針對蒐集他人與自身研究主題相關的資料，進行靜態性與比較性的分析研究，並整理、歸納、評鑑與彙整，以協助自身研究的進行。本研究針對政治過程、權力、結構等相關理論與應用，及菸害防制等，蒐集國內外書籍、期刊、論文、新聞與政府出版品等，進行文獻整理與分析，作為本研究理論與實務基礎。

二、個案研究法

為表達政治過程對政策合法化的影響，採取個案研究的方式，透過個案分析將現有理論帶入解釋，理論推演更為具體化，是為解釋性個案研究（disciplined configurative study）。本研究以菸害防制法修正案為例，瞭解行為者為何（why）進入政治過程，他們如何（how）於政治過程中產生交互關係，得以印證理論轉

化爲實務運作。

三、半結構訪談法

半結構訪談法是由訪談者初步設計一份訪談大綱，訪談過程以訪談大綱爲架構，視訪談對象回答內容，進一步詢問回答內容中與研究文本相關資訊，因此訪談內容並不侷限於訪談大綱中。訪談者儘可能使用最少的提示和引導問題，鼓勵訪談對象在一個沒有限制的環境裡，針對訪談主題儘可能談論自己的意見。最後將訪談內容整理分析，分別引用至本研究相關論述。

本研究訪談對象爲菸害防制法修正過程參與之行爲者，採匿名方式以編號指稱訪談對象。訪談對象包含行政機關的衛政機關的公務人員一名，立法機關的立法委員二名、國會助理一名，反菸團體的非營利組織成員一名，及菸商團體的工會成員一名，共六名，詳細內容匯整於表 1-1。其中承蒙反菸團體成員首肯，本研究以具名方式使用其訪談內容，該訪談對象爲董氏基金會公關兼菸害防制組主任林清麗小姐。

表 1-1 訪談對象資料匯整

編號	訪談團體	訪談對象	訪談形式	訪談時間	訪談地點	參與法案制定年資
A	反菸團體	董氏基金會 林清麗主任	面訪	2007/07/19	董氏基金會 辦公室	20 年
B	行政機關	衛政機關人員	面訪	2007/07/27	受訪者辦公室	8 年
C	立法機關	國會助理	面訪	2007/07/28	北市民生社區 摩斯漢堡	2.5 年
D	立法機關	立法委員	面訪	2007/08/01	受訪者辦公室	14 年
E	立法機關	立法委員	面訪	2007/08/07	受訪者辦公室	2.5 年
F	菸商團體	工會成員	面訪	2007/08/09	受訪者辦公室	N/A

資料來源：作者自行整體

基於政治過程中的隱密性，訪談過程中部分內容經受訪者要求不予公開，因此並未在本研究附錄中放入逐字文稿。另因訪談大綱係針對受訪者本身在此過程的角色而設計，為保護受訪者身份，訪談大綱亦不放入附錄中，而是直接在相關章節節錄訪談內容¹³，以作為本研究之論證基礎。

第四節 文獻探討

壹、政治過程 (Political process)

現代政治學以過程 (process) 的概念研究政治現象，始於十九世紀末二十世紀初期。政治過程出現的背景，可將當時歐美民主國家的政治社會變化為前提而考量。隨現代民主政治的發展，選舉權擴大使一般群眾都能參與政治，而形成大眾民主主義 (mass democracy)，也促使政黨的功能產生變化。另資本主義的發展，社會上因個人利害關係所衍生分化的職業團體、勞動組合，使得現代社會逐漸形成多樣化、多元化的現象，二十世紀可謂「團體湧出」(eruption of groups) 的時代。且國家機能的擴大，由十九世紀的「夜警國」到二十世紀「福利國家」再到講求積極施行政策的「行政國家」，使得支撐立憲主義的議會政治面臨重大危機。二十世紀初期的美國，即是處於團體湧出各種團體利害關係錯綜的時代，所以政治過程論的出現，可說是反映美國多元社會的理論。¹⁴

班特利 (Arthur F. Bentley) 於一九〇八年所著《政府過程》(The Process of Government) 一書中更明確指出政治與團體間的關係，即為「利益的均衡、團體的均衡」(the equilibrium of interest, the balancing of groups)。¹⁵班氏所理解的政治過程，「政治」不外乎是為了達成環繞著各種利益所形成的各團體利益之對立，而由統治 (政治) 以調合與平衡各種競爭的利益。¹⁶杜魯門於《政治過程—政治利益與輿論》(The Governmental Process- Political Interests and Public Opinion) 一書序中認為，班特利「創造一種方法的企圖」，成為杜氏思考上的主要準則。杜

¹³ 由於本研究訪談對象多為實際參與修法的人員，因此經節錄使用的訪談內容可能在推敲之下，致使受訪者身份曝光。就此考量，訪談過程中告知受訪者可能產生的情況，或受訪者先行認知有此可能的發生，並取得受訪者同意，依對資料的需求程度適當引用至研究中。

¹⁴ 同註 3，頁 1-3。

¹⁵ Arthur F. Bentley, *The Process of Government – A Study of Pressures*, Chicago: The University of Chicago Press, 1908, p274。

¹⁶ 同註 4，頁 12。

魯門於政治過程中著重利益團體此一部份，以其為分析單位，探討利益團體如何進入政治過程與其關係。¹⁷

相較於政治過程是政治與團體間的關係，一九六〇年代起，伊斯頓（David Easton）與拉斯威爾（Harold D. Lasswell）對政治過程分別提出看法，二者對政治過程的核心價值，著重於政治是一種社會價值分配與協調的過程。

伊斯頓於一九五三年提出政治系統論（the policy system），認為政治學乃是「研究社會性價值權威分配的制定與執行」，為了社會利益而斷行具有約束性或權威性的決定，為實行此決定而所做的多少具有直接關係的任何過程以及制度之有系統的研究。¹⁸伊氏此處所指稱之「過程」即為政治過程，也就是以社會利益為前提下，有關為社會性價值權威分配的制定與執行所做一系列的過程。拉斯威爾於一九五八年著《政治》（Politics）一書，副標題為「誰獲得什麼，何時，如何」（Who Gets What, When, How），認為政治過程即是權力的形成、分配與運用。¹⁹

上述文獻提供本研究探討政治過程時，在政治與團體間、權力運作、社會價值等面向上有所瞭解與分析。

貳、權力理論（Power theory）

一九六一年，學者道爾（Robert Dahl）以美國新港（New Haven）為研究對象，所著《誰在統治？》（Who Governs？）中提出，權力是廣泛地分佈於社會所有成員當中，並成為公共政策過程的主要動力。而權力即是 A 可促使 B 去做他原本不做的事情。²⁰拉斯威爾的《政治》一書中，以勢力內容與勢力主體為分析政治所隱含的概念，這概念稱之為「權力」。二者從微觀的角度，主張權力就是權力主體在正式決策過程中支配決策結果的能力。

巴拉克（Peter Bachrach）與巴拉斯（Morton S. Baratz）於一九七〇年著《Power and Poverty: Theory & Practice》一書中，認為權力擁有二個面向，即決策與非決策。

¹⁷ David B. Truman, *The Governmental Process- Political Interests and Public Opinion*, New York: Knopf, 1971. 轉引自：同註 6，頁 xiii。

¹⁸ 同註 4，頁 6。

¹⁹ Harold D. Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, How*, New York: Meridian books, 1958. 轉引自：呂亞力，*政治學*，台北：三民，1997 年，頁 2。

²⁰ Robert Dahl, *Who governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven: Yale University Press, 1961.

「決策」是在可選擇的行動方式中做一個選擇；而「非決策」是操縱社群中佔據優勢的價值、信念、儀式及制度程序，而將實際的決策範圍，限定於「安全而無害於」既得利益者的議題上。²¹巴氏他們此概念來自謝史耐德(E. Schattschneider)提出「偏差動員論」(the mobilization of bias)的引介。一九六〇年，謝氏在《The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America》一書中指出，任何形式的政治組織都含有一種偏倚，這種偏倚有益於披露出某種衝突，而壓制其他衝突的表面化，因為組織就是偏倚的動員。²²

克林森(Matthew A. Crenson)則是於《The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decisionmaking in the Cities》書中提出，權力的另一個面向是「命令不行動行爲」。²³該命令並不是刻意控制或壓制問題的存在，而是以不採取行動的方式，使問題因不被所爲而無法產生影響，或是任由問題不斷惡化至癱瘓的結果。

路克斯沿襲克林森的觀點，為三面向權力觀帶來更完整的理論說明。路氏於一九七四年著《權力：基進觀點》(Power: A Radical View)一書，認為權力是種人與人間的關係且以利益衝突為要件，但此種關係必須從整體社會關係網絡中(in the context of social relationships)定位，²⁴如團體或組織、一起的或分開的、作為或不作為、行為者或其他人(特別是對行為者的利益持反對立場的)等。路氏此觀點不同於以往的研究者，權力不單只是行為者個體的產出，也是結構條件下行為者與結構的互動關係，權力是多元的。

本研究將透過三面向權力觀，分析行為者如何影響其他行為者的作為。

參、結構面向文獻探討

紀登斯將結構(structure)與行動(action)兩個字眼合併在一起，鑄造一個英語的新詞「結構化」(structuration)，強調結構裡含有行動、行動中也產生結構，而如何克服行為者(actor)或行動體(agent)與結構之間的鴻溝，是為紀登斯

²¹ Peter Bachrach and Morton S. Baratz, *Power and Poverty: Theory & Practice*, New York: Oxford University Press, 1970. 轉引自：郭秋永，〈對峙的權力觀：行為與結構〉，《政治科學論叢》，第二十期，2004年6月，頁36。

²² E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Hinsdale, Illinois: The Dryden Press, 1960. 轉引自：鄧若玲，陸克斯(Steven Lukes)的權力理論：方法論上的分析，中山大學政治學研究所碩士論文，1996年，頁51。

²³ Matthew A. Crenson, *The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decisionmaking in the Cities*, Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1971. 轉引自：同註11，頁192。

²⁴ Steven Lukes, *Power: A Radical*, London: Macmillan Press, 1974, p54.

結構化行動理論的目標。²⁵而《社會的構成—結構化理論大綱》一書，正是紀登斯重新概念化二者，使二者的對立消解在結構化的動態歷程中。²⁶

亞契（Margaret Scotford Archer）在分析結構與能動性（structure-agency²⁷）時，認為必須劃分出兩者之間的清楚界線；結構的運作方式是一種，行為者的運作方式又是另外一種，兩者中皆無法被簡單化約為另外一種。且結構與能動性並非是一體兩面的，而是像兩條各自獨立、卻又緊密纏繞在一起的繩索，結構必定先於能動性而存在，而結構的改變也必然在這些行動之後。²⁸也就是說，以結構的存在為前提，能動性不斷在結構下經由行為者產出，最終影響結構的改變，以此循環不息。

本研究中，行為者在原先的結構條件下，不斷進行社會實踐，一方面表現自身的能動性，一方面也為結構進行改變，改變後的結構再度成為行為者學習能動性的場域。結構與行為者即是在這樣的循環下，形成複雜又緊密的網絡關係。

肆、菸害防制文獻探討

我國關於菸害防制主題之探討，以醫學、社會學與公共衛生研究論述居多，包含吸菸人口群、吸菸行為、吸菸對人體之影響、菸害防制教育等，本研究則是將文獻探討焦點置於菸害防制法立法遊說、菸品廣告規範與政策執行三面向。

周漳仁以利益團體為主要行為者，探討利益團體與遊說之關係，並說明遊說對合法化過程之影響，最後探討利益團體與遊說活動所引起之爭議情形。並以我國菸害防制法制定過程為例，探討董氏基金會此一行為者採取之遊說策略對合法化過程的影響。²⁹同為立法遊說之研究，黃若琪認為菸業存在之正當性備受爭議，菸商卻能在反菸團體、政府法令限制及社會風氣的多重抵制下，有效運用議題管理中之遊說策略爭取法律上的生存空間，菸商在「菸害防制法」及「菸品健

²⁵ 同註 10，頁 122。

²⁶ Anthony Giddens, *The constitution of society: outline of the theory of structuration*, Cambridge, England: Polity Press, 1986. 轉引自：Anthony Giddens 著，李康、李猛譯，*社會的構成—結構化理論大綱*，台北：左岸，2007 年。

²⁷ agency 常譯為能動性或行為者，本研究則取能動性之意，係著重個人或團體影響周遭環境的能力。轉引自：David Marsh、Gerry Stoker 著，陳義彥等譯，*政治學方法論與途徑*，台北：韋伯，2007 年 1 月，頁 331。

²⁸ Margaret Scotford Archer, *Culture and agency: the place of culture in social theory*, New York: Cambridge University Press, 1996. 轉引自：David Marsh、Gerry Stoker 著，陳義彥等譯，*政治學方法論與途徑*，台北：韋伯，2007 年 1 月，頁 349-350。

²⁹ 周漳仁，*立法遊說之研究—以我國菸害防制法制訂過程為例*，政治作戰學校政治研究所碩士論文，1999 年。

康福利捐」政策制定的參與，得以探討其遊說策略。³⁰二篇研究論文主要著重於菸商團體與反菸團體所使用的策略，分析策略運作途徑對菸害防制法制定或修正時產生的影響。

針對菸品廣告規範之議題，林承宇認為菸品廣告的存在具有相當之爭議性，可說是廣告規範中極具代表性之議題，因此以菸品廣告規範為中心，藉由此項議題探討的「點」，試圖找出廣告規範的脈絡，進一步勾勒出廣告規範體系的「面」，最後並對我國菸害防制法第九條及第十條有關菸品廣告之規範提出修法建議。³¹陳澤榮則以國家對商業性言論的管制界限，以德國、美國與我國管制商業性言論的違憲審查基準與密度，探討強制菸品警示說明與禁止廣告部份。³²二篇論文在人民言論自由與社會公益中，試圖透過法律的論述，為我國菸害防制法修正案提出建議。

在政策執行方面，黃敦硯試圖研究我國「菸害防制法」之執行層面，是執行人力、經費與設備的不足？政府間溝通出現障礙？還是條文本身規定的不完備？期能藉由研究結果，找出執行問題，並建立一套合理的執行架構。黃氏亦探討「菸害防制法」的形成背景、制定經過、與國內香菸消費的現況，並研究其他國家對菸害防制的相關規定。³³李承諺則是透過菸害防制政策行銷模型的運作，檢視我國菸害防制執行之現況並予以評估。³⁴

另外一提的是，鄧宗聖為「菸如何能夠在菸有害健康的主流論述與反菸競爭下，再生產自己」此一問題，於其碩士論文中進行分析與討論。³⁵鄧氏認為，菸存在於結構中的因素在於知識的政治性，也就是當知識的建構若能與國家的政治經濟資源結合，菸只是自由選擇的交易物品，也只是國家重要稅收的來源，那麼菸即取得正當性的支持存在於生活中。該篇論文所提供的觀點，有助於本研究進行時，在菸害防制政策與行政機關關係，及行為者角色定位上得以明確分析。

上述文獻對於本研究處理菸害防制法修正過程提供不同面向與議題，本研究

³⁰ 黃若棋，菸商遊說策略初探—以「菸害防制法」及「菸品健康福利捐」為例，台灣師範大學大眾傳播研究所碩士論文，2003年。

³¹ 林承宇，菸品廣告規範之研究，政治大學廣播電視學研究所碩士論文，2003年。

³² 陳澤榮，國家對商業性言論的管制界限—以強制菸品警示說明與禁止廣告為中心，成功大學法律學研究所碩士論文，2004年。

³³ 黃敦硯，我國菸害防制法執行之研究，中興大學公共政策研究所碩士論文，1999年。

³⁴ 李承諺，公部門政策行銷理論於菸害防制法執行面之運用，逢甲大學公共政策研究所碩士論文，2003年。

³⁵ 鄧宗聖，菸意義的再生產，南華大學傳播管理研究所碩士論文，2005年。

政治過程對政策合法化的影響—以菸害防制法修正案為例

以其為參考基礎，並以政治過程角度切入，探討行為者權力關係面向，強調行為者主體意識展現，與其他行為者之互動關係，及環境系絡的影響。

第二章 菸害防制法修正過程分析

菸害防制法的制定與修正夾雜了龐大利益運作，除基本以維護國民健康為公益訴求，其背後隱藏的菸品商業利益，為菸害防制法之制定與修正帶來正反兩極強大力量的衝突。以看似不具政治考量之法律案討論政治過程，對其背後政治力量的運作進行抽絲剝繭之分析，更可凸顯政治過程中因衝突產生的一系列動態過程。例如，一位受訪者便直指該法案的本質：

菸害防制法一開始出來就是一個非常衝突性的法案，源自於反菸團體跟利益團體間的競逐，當時一開始法案出來的時候，我們立法委員就覺得她是一個衝突的法案。(受訪者 E)

基於這樣的認識，本章將著重在整個修法過程，瞭解爭議及關鍵點所在。本章以民國九十四年至九十六年立法院第六屆第一至到五會期審議三讀通過之「菸害防制法修正案」為個案探討對象，說明菸害防制法形成背景與制定、修正過程，主要重點乃針對修法過程各草案版本，歸納受行為者爭議不休之條文，及其造成各行為者利益衝突之處。

第一節 菸害防制法介紹

我國菸害防制政策向來為行政院衛生署公共衛生政策推動之業務，因全球反菸浪潮興起，輔以國內反菸團體大力推動，加以菸害防制法制定，菸害防制觀念逐漸落實於政府政策與民眾心裡。本節將敘述菸害防制法形成背景與制定過程。

壹、菸害防制法制定緣起

一九六二年英國倫敦皇家醫學院發表第一篇論文，透過統計分析指出抽菸和肺癌有關。一九六四年美國軍醫總署也發表了類似論文，³⁶此後全球對菸害的討論蔓延開來。國際性的反菸浪潮，從私部門的推動，到公部門的立法，如愛爾蘭

³⁶ Pater Taylor 著，朱雲鵬等譯，菸幕，台北：新環境雜誌社，1986年，頁13。

於二〇〇四年三月二十九日起全面禁止公共場所吸菸，帶動歐洲國家挪威、義大利、瑞典等比照辦理。³⁷反菸害意識的擴大可說與世界潮流並進，此行動更影響臺灣反菸團體的結合與組織動員，包含政府部門、非政府部門，以及一般利益團體等。

臺灣自民國六十年起，將菸害防制相關工作納入行政院衛生署公共衛生政策中，並推動一系列反菸與健康生活等政策與活動，例如公共場所禁菸宣導與實施、香菸廣告的限制討論。在這期間成立了「菸害防制協調會報」，透過專業、教育，以及公益團體的運作，達到菸害防制的工作。

政府行政部門與民間公益團體經由合作，企圖達到民眾免於菸害，維護個人與他人之身體健康之目的。但是，推動菸害防制概念與相關政策時多所窒礙難行，除行政的正當性支援外，尚缺乏明文法之規範，經前行政院長郝柏村指示，展開「菸害防制法」起草工作，政府得以正當且合法的積極維護國民健康。

貳、菸害防制法制定過程

菸害防制法之制定由民國八十一年八月八日行政院擬具菸害防制法草案送請立法院審議，期間經八十三年委員會審查，八十五年院會討論，直至八十六年三月立法院三讀通過，同年九月正式施行，時經六年。

一、法案提出

菸害防制法草案於民國八十一年七月三十日經行政院第二二九〇次會議決議通過，同年八月八日送請立法院審議，九月二十九日立法院第一屆第九十會期第二次會議決定將法案交由「內政及邊政委員會」與「司法委員會」兩委員會共同審查。衛生署為表示該法案對國民健康影響之重要性與必然性，並期法案可儘早三讀通過，每年皆將菸害防制法草案列入優先審查之法案，直至八十三年三月三十日立法院第二屆第三會期內政及邊政、司法兩委員會進行第一次聯席會議審查，菸害防制法的制定於政策合法化過程中再向前一步。

二、法案審查

民國八十三年三月三十日立法院第二屆第三會期內政及邊政、司法兩委員會針對菸害防制法草案進行第一次聯席委員會。當時衛生署署長張博雅基於政策職

³⁷ 法新社，〈歐洲禁菸潮〉，《聯合晚報》，2006年10月12日，2版。

掌主管機關首長，為政策進行辯護，列席說明菸害防制法立法寓意、內容、做法，接受立法委員質詢，共同討論法案細節，以期周詳。

討論過程中行政與立法兩院皆對菸害防制法制定採正面支持之態度，但各委員多數認為菸害防制工作應採「漸近性」，不應立法從嚴造成執行困難，如此立法效果將打折扣。且不吸菸者的權益應加保護，吸菸者的權益與尊嚴亦應維護，對個人選擇權之限制應有尊重之空間。加以「菸害防制法」草案較他國條文嚴苛，若一味全面禁止，政策執行容易出現窒礙難行且效果不彰的情況。

會議間通過草案名稱，訂為菸害防制法，各章章名分別為：第一章、總則；第二章、菸品之管理；第三章、少年及兒童吸菸行為之禁止；第四章、吸菸場所之限制；第五章、菸害之教育及宣導；第六章、罰則與第七章附則，共計七章三十一條。並於八十三年六月一日進行二次聯席會審查，繼續逐條討論。

二次聯席審查會議中，行政與立院兩院針對菸害防制法草案進行逐條細節討論，僅刪除第二十一條。³⁸會議決議通過菸害防制法草案共計七章三十條，完成一讀程序，交付程序委員會等待排入二讀議程。

三、法案討論

菸害防制法草案交付程序委員會等待排入二讀議程，直到民國八十五年八月二十四日，美國將尼古丁列為成癮性藥物管理，影響美國菸商菸品銷售並連帶股價下跌。該消息傳回國內，衛生署與民間公益團體認為這是繼續推動我國菸害防制政策之契機與助力，因此為促使菸害防制法草案受到立法院重視，不再「沉睡」於程序委員會中，以董氏基金會為首之四十九個民間團體，於同年九月五日聯袂至立法院陳情，並與當時中國國民黨（以下簡稱國民黨）、民主進步黨（以下簡稱民進黨）及新黨三黨黨鞭取得共識，立法院將儘早完成菸害防制法之立法。

在行政、立法兩院及民間團體三者取得共識下，菸害防制法草案旋即於民國八十五年九月二十四日進行二讀審查階段，席間立法委員對法案名稱與修正版本進行討論並提出不同意見。

³⁸ 菸害防制法草案第二十一條係為第六條之罰則，其目的主管機關為財政部，當時財政部並未派員列席，將來財政部在管理方面是否能全面配合管理尚有問題。且草案之第六條已有管理辦法，固刪除第二十一條，第二十一條以後之條文則依序調整。請參見立法院公報，第 83 卷：第 41 期，1994 年，頁 127-128。

菸害防制法草案擬定之主管機關為行政院衛生署，目的在防制菸害與維護國民健康，然當時黃國鍾、謝啓大等委員認為該法之目的在於管制菸品的販賣及使用行為，應將法案名稱修正為「菸品管制法」，並於逐條討論時，其內容應與修正後名稱相配合，且主管機關由原先之「衛生署」改為「財政部」。此一修正動議當時無異議通過。

隨後下午之討論定焦於法案名稱之變更上，原來的菸害防制法是以健康角度著眼起草，若法之架構改變則影響法之寓意甚遠，並馬上面臨立法制度設計問題，即主管機關認定的合適性，加以即使要考量菸害防制法背後所涉及之菸商或利益團體的問題，也不應在名稱上先把整個立法精神破壞。³⁹同年十月一日，由劉光華、彭百顯等六十一位委員，為菸害防制法草案之名稱及第一條條文，提出恢復審查會所通過之文字復議案，最後無異議通過，菸害防制法正式定名。

除法案名稱之爭議，修正之內容也隨不同立法委員的提出而有不同版本，未能定案。直至謝欽宗委員及陳其邁委員的努力之下，邀集衛生署、董氏基金會及菸業協會等相關人員，召開「菸害防制法協調會」，擬訂雙方都能接受的「協商版本」，於民國八十五年十月七日公布，並發文給立法院所有程序委員，說明雙方已達成協議，請將菸害防制法早日排入議程，⁴⁰完成三讀。法案於民國八十六年三月四日進入最後院會逐條審議階段。

董氏基金會與菸業協會雙方皆可接受之「協商版菸害防制法草案」進入最後院會審議階段時，多位立法委員發言希冀當次會期即可完成三讀，因此當中曾召開「菸害防制法朝野協商」，利用我國協商機制，制定一項彼此雖不滿意卻可以接受的菸害防制法。經由協商，當日完成二讀，並進入三讀程序。三讀過程中，只有在第九條第一項第三款中「惟隨」之「惟」字，依立法慣例修改為「但」字，最後在無異議情況下完成了三讀程序。⁴¹

四、法案公布

立法院在民國八十六年三月四日三讀通過菸害防制法後，十九日由總統公布，整個政策合法化階段到此完成。並在法案公布六個月後，即同年九月十九日正式施行菸害防制法。詳細立法審議時程見表 2-1，法案全文則見附錄二。

³⁹ 立法院公報，第 85 卷：第 45 期，1996 年，頁 83-84。

⁴⁰ 同註 29，頁 100-101。

⁴¹ 立法院公報，第 86 卷：第 5 期，1997 年，頁 51。

表 2-1 歷屆立法院審議菸害防制法立法時程表

時間	事件	結果
810730	行政院第二二九〇次會議決議通過「菸害防制法」草案	菸害防制法制定取得行政之正當性
810808	行政院函請立法院審議「菸害防制法」草案	進入立法合法化第一步
810929	「菸害防制法」草案交付內政及邊政、司法兩委員會審查	完成一讀程序
830330	內政及邊政、司法兩委員會審查「菸害防制法」草案第一次聯席會	會議間通過草案名稱，訂為「菸害防制法」，分七章共三十一條
830601	內政及邊政、司法兩委員會審查「菸害防制法」草案第一次聯席會	刪除第二十一條，全案共七章三十條，完成一讀程序，交付程序委員會等待排入二讀議程
850924	立法院院會進行二讀審議	「菸害防制法」更名為「菸品管制法」，並逐條討論至第三條
851001	提「菸害防制法」草案名稱復議案	恢復法案原名稱為「菸害防制法」
851007	謝欽宗、陳其邁委員主動召開「菸害防制法協調會」，協調與菸害防制法相關的機關團體之意見	會後訂定之協商版菸害防制法草案為二讀定案之依據
860304	院會再次審議「菸害防制法」草案	同日完成二讀與三讀程序
860319	總統公布「菸害防制法」	政策合法化階段完成
860919	菸害防制法正式施行	

資料來源：作者整理自立法院議事系統，<http://npl.ly.gov.tw/do/www/homePage>。

參、菸害防制法修法過程

菸害防制法執行至今時經十年，期間僅於民國八十九年一月十九日配合臺灣省政府功能業務與組織調整修正通過第三條及第三十條條文，其他修正條文審查進度至多到達二讀階段。依實施後之實務經驗，原法案大部分條文無法符合民眾期待，且有諸多窒礙難行之處，已不能完全落實立法精神，考量法律的再進步，因時制宜，衛生署、立法委員、甚或民間團體不斷提出修正草案或修正要求。其中引發各界討論爭議的，是為民國九十四年至九十六年立法院第六屆第一至到五會期審議之修正草案，並於第五會期完成修法三讀通過。

一、第六屆第一會期修正草案過程（民國九十四年二月至八月）

（一）衛生環境及社會福利委員會第八次全體委員會議

民國九十四年四月十八日，衛生環境及社會福利委員會（以下簡稱衛環會）併案審查行政院提交之「菸害防制法第四條之一及第三十條條文修正草案」、立法委員顏清標等提出「菸害防制法部分條文修正草案」與丁守中等委員提案之「菸害防制法修正草案」。討論當天行政院院會剛通過另一版以符合 FCTF 精神為內容的「菸害防制法修正草案」，然因提交程序未能立即送至立法院。

委員會一開始就為「大體討論」或「審查條文」程序問題爭論，這起因於二月二十四日晚間行政院初步決定，將推動「菸害防制法」修正草案分兩階段實施，第一階段僅先修正調漲菸品健康福利捐部分，待其立法通過後再進行所有法條的修訂。反菸團體認為行政院此舉事實上根本是以放棄菸害防制的繼續努力，作為交換菸商同意加徵健康福利捐的條件，以解決當時的財政問題。⁴²

委員會有立委認為，行政院尚未提交之版本與丁守中委員提案版本立場相近，可做相對照，應待行政院送達後一併審查條文，當日僅宜做三案的大體討論。有立委則認為應先審查行政院第一版與顏清標委員所提兩案，先保留丁守中立委版本並待行政院再次送審後，兩案於下次會議另審查。

丁守中委員則認為此舉為「陽謀」，若當日保留待下次討論，則屆期政黨協商只通過行政院與立委顏清標提案之部分修正提案，而其與行政院再次所提之修正案將會再次延宕，拉長修法時程。且行政院當日院會已通過全文修正案，應儘速於下星期送至立法院，若行政院自己故意拖延時程，將顯示行政院搞兩套手法遏阻法案產出。該次委員會最後僅做大體討論，決議行政院「菸害防制法修正草案」送交後，下次會議繼續審查。

⁴² 董氏基金會，〈行政院「要錢不要命」，罔顧國人健康記者會新聞稿〉，無菸家庭一戒就贏，2005年2月25日，<http://www.quitandwin.org.tw/2006news/news02.asp?PMsMessage2=52&>，下載日期：2006年5月15日。

（二）衛生環境及社會福利委員會第十三次全體委員會議

民國九十四年五月十八日委員會繼續併案審查共六個版本之菸害防制法修正提案，較為特殊的版本包含蔡正元委員所提「菸害酒害檳榔害防制法」，將菸品、酒品、檳榔品皆納入菸害防制法中管理，另行政院送交之全文修正草案。該次委員會審查法案名稱、第一章與第二章章名、第一條至第四條修正條文，受爭議最大的乃是增列第四條之一提高菸品健康福利捐，立委們為課徵方式採「從量課徵」與「從價課徵」爭論不休。經過協商討論最後通過決定，健康捐採「從量課徵」，每包二十支裝的紙菸健康捐由現行五元提高為十元。

當日主席李明憲委員認為討論不完今日議程，應下週擇期再審，丁守中立委立刻表達立院五月底將休會，擇期審查時間不足，力表下午繼續討論，但主席仍堅持擇期再審。丁守中委員表示：「我們在各式各樣的發言中，卻可以聞到濃濃的二手菸味」、「嚴重立法怠惰」。⁴³表示菸商隱藏在這過程中，影響了會議的進行，這股濃濃的二手菸味持續飄散至下個會議中。

（三）衛生環境及社會福利委員會第十八次全體委員會議

爭議持續至同年（九十四年）五月三十日第一會期結束前一天最後一次委員會。此時其他立法委員所提之修正草案陸續送入委員會審查，當日審查之版本即有七版之多，接前次委員會續審修正草案自第四條之一起。除原先爭議之菸品健康捐討論未果，決議通過第五條菸品不得小包販售，亦不得開放式貨架販售，其他條文僅審查至第六條皆未果。

該會期立法院牛步審查菸害防制法修正草案，主要在於審查之版本眾多，立委意見分歧且難以整合。一名學者表示，菸商透過立委提案，以多版本、複雜的議題打「拖延賽」，有些立委更甚至把檳榔、酒害一併拉進法案，在在增加修法的困難度。⁴⁴於是菸害防制法修正草案延宕在委員會審查階段，並進入下一會期。

該會期三次委員會的審查內容從一開始的三個版本，到會期結束時的七個版本，各版本差異性皆不同，造成討論時委員們意見容易分歧，議事效率緩慢，成效不彰，該會期也僅審查至第六條條文，仍待下一會期繼續討論。

⁴³ 立法院公報，第94卷：第39期，2005年，頁418、429。

⁴⁴ 陳惠惠，〈菸害防制修法，大打拖延戰〉，《聯合報》，2005年5月19日，A6版。

二、第六屆第二會期修正草案過程（民國九十四年九月至九十五年一月）

（一）衛生環境及社會福利委員會第五次全體委員會議

立法院新會期開議後，延續上會期委員會未審查完畢之各菸害防制法修正草案版本，加入上會期最後交付委員會之三份提案，於民國九十四年十月三日進行立法院第六屆第二會期衛環會第五次全體委員會議。

該次會議由於版本數過多，達到十個（參見表 2-2），逐條討論前，因行政院二次提案之版本曾由衛生署邀集各提案委員協商，以行政院「菸害防制法修正草案」版本為主要討論之修正條文，續接上會期由第七條修正條文開始討論。該版本共計七章三十七條，會議間共通過各章章名，與第七、九、十二、十三、十四、十九、二十、二十一、二十三、二十八、二十九、三十、三十一與三十六條修正條文。最後並決議，保留條文先由衛生署儘速邀集衛環會各委員與各提案委員協商後，再另定期繼續審查。

表 2-2 立法院第六屆第二會期衛生環境及社會福利委員會第五次全體委員會議
審查菸害防制法各草案版本

送請一讀日期	提案人	提案名稱
940318	顏清標等三十三位委員	菸害防制法部份條文修正草案
940318	行政院	菸害防制法第四條之一及第三十條條文修正草案
940325	丁守中等六十一位委員	菸害防制法修正草案
940429	潘孟安等三十三位委員	菸害防制法修正草案
940506	蔡正元等三十九位委員	菸害防制法修正草案
940506	行政院	菸害防制法修正草案
940513	蔡錦隆等四十位委員	菸害防制法修正草案
940520	廖本煙等三十七位委員	菸害防制法部分條文修正草案
940520	廖國棟等三十三位委員	菸害防制法部分條文修正草案
940520	盧天麟等五十七位委員	菸害防制法修正草案

資料來源：作者自行整理

修正通過之條文嚴格限制菸品宣傳廣告，並規定菸商不得贊助體育、演唱會或其他公益活動以促銷菸品，對銷售菸品的贈品或獎品也多所規定。另通過孕婦

及未滿十八歲者不得吸菸，違反者必須接受戒菸教育。在罰則方面，針對未滿十八歲吸菸受戒菸教育者之父母或監護人也規定必須到場，未接受戒菸教育者可處罰鍰。

（二）衛生環境及社會福利委員會第九次全體委員會議

針對上次委員會中保留協商之修正條文，以及新增李鎮楠等四十位委員提案之「菸害防制法第十二條及第十四條條文修正草案」案，於民國九十四年十一月九日再度召開委員會審查十一個菸害防制法修正版本。但李鎮楠委員之提案因該兩條已經審查通過，該版本僅供各委員參考。

延續上次委員會以行政院第二版之修正草案為主要討論內容外，更針對期間進行協商之內容進行討論。第一階段審查再度保留了九條條文，經短暫休息協商後，與復議案一並進行審查，最後通過協商條文，完成委員會審查程序，提報院會討論，共計七章三十五條。

與原菸害防制法最大之幾項差異在於：菸品健康福利捐法源移列、孕婦不得吸菸、限制菸品廣告、促銷或贊助活動的禁止、菸品不得開放式貨架販售等。警示圖文則不得小於菸品容器面積百分之五十，且未來將不得使用淡菸等文字印製於菸品容器上，但不溯及既往。最後通過的九條條文多與吸菸場所之限制及其罰則有關。公共場所種類繁多各有其特殊性，尤其對餐飲業而言衝擊最大，這些條文中規定只要有使用空調的公共場所，就必須是無菸環境，或應闢吸菸區與非吸菸區，對商家之營運造成考驗。另就工作場所禁菸規定，表示三人以上之工作場所全面禁菸。

（三）院會審議

菸害防制法修正草案送進二讀後，經民國九十四年十二月三十日第六屆第二會期第十七次會議決議，將菸害防制法修正草案「交黨團進行協商」。於九十五年一月四日展開第一次協商，該次協商中因各黨團意見相異導致協商未過。草案於十三日再經第十九次會議決議「協商後再行處理」，菸害防制法修正草案正式於第二會期中劃下句點。

相較於委員會審查時的沸沸揚揚，院會的討論顯得無聲無息，主要是受到前一天（十二日）各行為者於院外的運作。無黨團結聯盟（以下簡稱無黨聯盟）於

十二日上午召開「菸害防制法公聽會」，表示公共場所不能全面禁菸，且菸害防制法的修法內容應該再聽聽多方意見；拒菸聯盟則在立法院外舉布條陳情，高喊「請菸商饒了臺灣二千三百萬人」。下午立法院進行朝野第二次協商，無黨聯盟以缺席的方式技術性杯葛，也確定十三日的院會討論菸害防制法修正草案無法通過。

拒菸聯盟表示，很遺憾立委受到菸商混淆視聽、似是而非的言論所影響，透過不參與會議方式，使得修正案無法二、三讀。⁴⁵並痛批行政院受全民之付託，在與事實不符之言論廣為流傳之際，未積極努力澄清或為法案辯護，坐視菸商瘋狂進行反宣傳戰，消極之態度令人遺憾。⁴⁶

菸業協會則表示對朝野協商未能就實質內容進行討論感到遺憾，因為這樣的結果非但讓反菸團體不滿，合法菸品業者聲音仍然無法在修法過程中呈現，形成「雙輸」局勢。菸害防制法屬民生法案，亦是公共政策，其影響層面極大，直接影響超過百萬人以上之生計，因此不可倉促審查，必須在法案審查過程中不斷協商、對話，才能訂定一部可長可久、務實可行的法案。⁴⁷

該次的「菸草戰爭」隨著會期於一月底前即將結束而暫告一段落。菸害防制法修正案再度延宕，該會期確定無法三讀，但朝野黨團有共識，將把菸害防制法修正案列為下會期優先法案推動。

三、第六屆第三會期修正草案過程（民國九十五年二月至八月）

上一會期因無黨聯盟缺席協商會議，導致隔天院會無法順利完成三讀，此一會期行政院續將菸害防制法修正案列入優先送審法案，以期立法院儘速完成修法。然無黨聯盟於五月十七日提出「菸害防制法部分條文修正案」，希望立法院院會可將該版本逕付二讀並與完成委員會審查的相關版本併案審查。

立法院會於十九日第六屆第三會期第十四次會議進行該版本一讀程序，當時因有委員反對該草案逕付二讀且併案審查，所以無黨聯盟的提案照程序委員會的意見，交衛環會審查。無黨聯盟所提草案無法與其他版本併案審查，對無黨聯盟

⁴⁵ 台灣日報，〈協商破局菸害防制法闖關失敗〉，《台灣日報》，2006年1月13日。

⁴⁶ 洪鳳均，〈拒菸聯盟譴責，強調絕不罷手〉，《中華日報》，2006年1月13日，<http://www.cdns.com.tw/>，下載日期：2006年5月18日。

⁴⁷ 劉妙卿，〈菸業協會支持修法，表達遺憾〉，《中華日報》，2006年1月13日，<http://www.cdns.com.tw/>，下載日期：2006年5月18日。

而言提案內容雖然無法與其他版本同時被討論或採納，但其對菸害防制法修正意見仍可透過協商、二讀會等方式表示。無黨聯盟是否會因此而採取更積極的方式參與修正案過程，進而影響目前已討論出以行政院版本修正的草案，則可由接下來的會期拭目之。

五月二十六日立法院召開第十五次會議討論菸害防制法修正案，但因修正案尚待協商中，決議「協商後再行處理」。未料菸害防制法修正案於該次會期中就此未再被提出討論，續待下一會期進行處理。

四、第六屆第四會期修正草案過程（民國九十五年九月至九十六年一月）

此一會期行政院仍將菸害防制法修正案列為優先審查法案送入立法院。菸害防制法修正案在此會期腳步前進許多，經歷再二次協商，除保留第十條與第十五條外，其餘條文已照協商或審查條文二讀通過。

第三次協商於九十五年十一月九日舉行，該次協商僅討論至第十二條，席間決定菸捐之法源得以移列，警示圖文標示面積不得小於菸品容器百分之三十五，另第十條則因「菸品不得展示或陳列於消費者可自行取得之處所」，遭無黨籍陳進丁委員提議刪除，因此保留至院會討論。

第十五條公共場所禁菸的部分則是於第四次協商時討論，該次協商也是由陳進丁委員提出不同意見，因此委員會通過之「『室內』公共場所全面禁菸」與陳委員提出之「餐廳、旅館等供公眾消費、娛樂之場所，得設獨立空調、獨立隔間之吸菸室」兩案一併送院會討論。其他條文則在協商下達成共識。

從十二月十二日第六屆第四會期第十一次會議起的幾次二讀廣泛討論中，皆決議菸害防制法修正案待協商後再行處理，直至九十六年一月十二日的第十六次院會，才宣讀協商結論，並於十六日逐條討論，除第十條與第十五條外，其他則依委員會或協商通過條文完成二讀程序。其中第十二條明訂「孕婦亦不得吸菸」是為全球首例，但衛生署表示，孕婦不得吸菸只是宣示性條文，並沒罰則。⁴⁸這個會期結束前，僅剩第十條與第十五條尚未二讀通過，保留到下一會期審議，菸草戰爭將再持續下去。

⁴⁸ 陳惠惠，〈董氏：重點在室內公共場所禁菸〉，《聯合報》，2007年1月17日，A11版。

五、第六屆第二會期修正草案過程（民國九十六年二月至八月）

漫長的菸草戰爭於這一會期暫告一段落，歷時二年半的修法已於民國九十六年六月十五日完成三讀，正式通過菸害防制新法，共七章三十五條條文。

該會期的主要重點在於「室內場所是否全面禁菸」，在六月十四日的第六次協商中朝野終於達成共識。第十五條公共場所文中加入大專院校等室內場所應全面禁菸，且因無黨聯盟意見，於第一款第十一項加入排除但書。第十條除刪除部分文字外，更作一附帶決議，要求中央主管機關訂定業者應遵行事項辦法前，應邀集相關單位協商訂定，並送立法院審查通過。

隔日院會依協商內容通過第十條與第十五條條文，並於隨後進行三讀程序，菸害防制法終於修正完成。表 2-3 為立法院第六屆每一會期菸害防制法修正案詳細的時程與進度，新法內容則見於附錄三中。

表 2-3 立法院第六屆第一會期至第五會期菸害防制法修正草案審議時程表

時間	提案內容	進度	決議
第一會期			
940318	立委顏清標等 33 人擬具「菸害防制法部分條文修正草案」案	一讀	交衛環會審查
940318	行政院函請審議「菸害防制法第四條之一及第三十條條文修正草案」案	一讀	交衛環會審查
940325	立委丁守中等 61 人擬具「菸害防制法修正草案」案	一讀	交衛環會審查
940418	併案審查行政院函請審議「菸害防制法第四條之一及第三十條條文修正草案」案及立委顏清標等 33 人擬具「菸害防制法部分條文修正草案」案、立委丁守中等 61 人擬具「菸害防制法修正草案」案	委員會	委員會繼續審查
940429	立委潘孟安等 33 人擬具「菸害防制法增訂第四條之一至第四條之六條文草案」案	一讀	交衛環會審查
940506	立委蔡正元等 39 人擬具「菸害防制法修正草案」案	一讀	交衛環會審查
940506	行政院函請審議「菸害防制法修正草案」案	一讀	交衛環會審查
940513	立委蔡錦隆等 40 人擬具「菸害防制法修正草案」案	一讀	交衛環會審查
940518	併案審查行政院函請審議「菸害防制法第四條之一及第三十條條文修正草案」案、「菸害防制法修正草案」案及立委顏清標等 33 人擬具「菸害防制法部分條文修正草案」案、立委丁守中等 61 人、立委潘孟安等 33 人、立委蔡正元等 39 人擬具「菸害防制法修正草案」案	委員會	衛環會繼續審查
940520	立委廖本煙等 37 人擬具「菸害防制法部分條文修正草案」案	一讀	交衛環會審查
940520	立委廖國棟等 33 人擬具「菸害防制法部分條文修正草案」案	一讀	交衛環會審查
940520	立委盧天麟等 56 人擬具「菸害防制法修正草案」案	一讀	交衛環會審查
940530	併案審查行政院函請審議「菸害防制法第四條之一及第三十條條文修正草案」案、「菸害防制法修正草案」案及立委顏清標等 33 人擬具「菸害防制法部分條文修正草案」案、立委丁守中等 61 人、立委潘孟安等 33 人、立委蔡正元等 39 人、立委蔡錦隆等 40 人擬具「菸害防制法修正草案」案	委員會	委員會繼續審查
第二會期			
940923	立委李鎮楠等 40 人擬具「菸害防制法第十二條及第十四條條文修正草案」案	一讀	交衛環會審查
941003	併案審查行政院函請審議「菸害防制法第四條之一及第三十條條文修正草案」案、「菸害防制法修正草案」案及立委顏清標等 33 人擬具「菸害防制法部分條文修正草案」案、立委丁守中等 61 人、立委潘孟安等 33 人、立委蔡正元等 39 人、立委蔡錦	委員會	衛環會繼續審查

政治過程對政策合法化的影響—以菸害防制法修正案為例

時間	會議及提案內容	進度	決議
	隆等 40 人擬具「菸害防制法修正草案」案、立委廖本煙等 37 人擬具「菸害防制法部分條文修正草案」案、立委盧天麟等 57 人擬具「菸害防制法修正草案」案、立委廖國棟等 33 人擬具「菸害防制法部分條文修正草案」案		
941109	併案審查行政院函請審議「菸害防制法第四條之一及第三十條條文修正草案」案、「菸害防制法修正草案」案、委員顏清標等 33 人擬具「菸害防制法部分條文修正草案」案、委員丁守中等 61 人擬具「菸害防制法修正草案」案、委員潘孟安等 33 人擬具「菸害防制法增訂第四條之一至第四條之六條文草案」案、委員蔡正元等 39 人擬具「菸害防制法修正草案」案、委員蔡錦隆等 40 人擬具「菸害防制法修正草案」案、委員廖本煙等 37 人擬具「菸害防制法部分條文修正草案」案、委員盧天麟等 57 人擬具「菸害防制法修正草案」案、委員廖國棟等 33 人擬具「菸害防制法部分條文修正草案」案及委員李鎮楠等 40 人擬具「菸害防制法第十二條及第十四條條文修正草案」案	委員會	審查完竣
941230	同 94 年 11 月 09 日	二讀 (廣泛討論)	交黨團協商
950113	同 94 年 11 月 09 日	二讀 (廣泛討論)	協商後處理
第三會期			
950519	無黨團結聯盟黨團擬具「菸害防制法部分條文修正草案」	一讀	交衛環會審查
950526	同 94 年 11 月 09 日	二讀 (廣泛討論)	協商後處理
第四會期			
951212	同 94 年 11 月 09 日	二讀 (廣泛討論)	協商後處理
951219	同 94 年 11 月 09 日	二讀 (廣泛討論)	協商後處理
951226	同 94 年 11 月 09 日	二讀 (廣泛討論)	協商後處理
960109	同 94 年 11 月 09 日	二讀 (廣泛討論)	協商後處理
960112	同 94 年 11 月 09 日	二讀 (廣泛討論)	協商後處理
960116	同 94 年 11 月 09 日	二讀 (逐條討論)	除第十條及第十五條待協商，其餘均已通過二讀
第五會期			
960615	同 94 年 11 月 09 日	二讀、三讀	通過

資料來源：作者整理自立法院議事系統，<http://npl.ly.gov.tw/do/www/homePage>。

第二節 修正案各版本內容分析

立法院第六屆開議至第五會期結束，菸害防制法修正案終於完成三讀，期間由行政院與各委員提出的草案版本共有十一個，隨後依行政院版本審查通過的委員會版本，再加上無黨聯盟提出的修正案，此次共有十三個版本備受討論。下文將依各修正案提出時間順序，逐一介紹各版本，針對提案案由、修正條文重點進行說明，藉以瞭解各提案委員對菸害防制法修正案態度。

壹、行政院部分條文修正版本

行政院針對菸品健康捐徵收法源移列提案，提案中指出依據 FCTC 第六條規定強調：價格及稅收措施是減少各階層人群菸品消費的有效及重要之手段；尤其對於日漸嚴重之青少年族群吸菸問題，實施菸品價格策略，預期可以產生一定抑制作用。然而，相較於世界其他已開發國家，我國目前菸品價格相對偏低，而低價格之菸品，是我國推動菸害防制工作最大障礙之一。

行政院為逐步落實該公約之精神，擬將現行菸品健康福利捐之徵收法源移列「菸害防制法」，並為使法案順利通過，挹注全民健康保險花費在治療吸菸引起的相關疾病的支出及考量現行菸品健康福利捐徵收之額度，尚不足以發揮降低菸品需求之效果，提出此部分修正條文草案（以下簡稱行政院第一版）。⁴⁹行政院此版本主要重點在於菸捐的規範，另一條則是針對施行日期的修正。

貳、行政院全文版本

行政院繼上述菸害防制法部分修正版本後，再次提出全文修正案（以下簡稱行政院第二版），除原菸品健康捐之修正，增列多項符合 FCTC 之條文。內容包含，阻絕兒童及少年接觸菸品管道，擴大限制菸品之販賣方式；強化菸品、品牌名稱及菸品容器管理，規定菸品成分、添加物與排放物相關資料應申報公開，並授權中央主管機關訂定相關辦法；順應全球菸品管制趨勢，擴大列舉禁止管制菸品廣告及贊助方式，加強菸品販賣場所之管制及禁止免費供應菸品；為避免胎兒、青少年之健康受到菸品危害或誘發其吸菸行為，參照兒童及少年福利法規定禁止孕婦吸菸，並加強父母及監護人之責任，及禁止製造、輸入或販賣菸品形狀之糖果、玩具等物品；為避免二手菸害，擴大禁菸場所，並強化區隔義務，明定吸菸室設置之條件及規定禁菸場所負責人及從業人員制止吸菸行為義務；最後考

⁴⁹ 立法院第六屆第一會期第四次會議議案關係文書，2005年3月16日，頁政59-60。

量實務可行性，並區分各種違犯情節，酌修裁罰之類型及罰鍰額度。⁵⁰行政院重新打造符合 FCTC 精神的草案，全面性的修正菸害防制法內容。

參、顏清標版本

立委顏清標等三十三人針對菸品健康捐徵收法源移列提案，提案中指出國內菸價與其他相鄰國家地區相比較，國內菸價相對偏低，由於「菸酒稅法」第二十二條第二項之「從量課稅」規定無助於達到以價制量之目標，再加上菸品健康福利捐係屬專款專用之捐費，性質上不屬賦稅範疇，宜移列菸害防制法規範，改由行政院衛生署主管。因此為兼顧我國菸農及中低收入所得消費者、抑制菸品銷售，達成以價制量與增加健康捐稅收之效果，並彰顯立法院捍衛人民健康之決心，擬將「菸品健康福利捐」改為「從價課徵」，以符合公平合理原則，及維護國民健康、減少肺癌的發生。⁵¹除針對菸捐規範方式提出修正外，同行政院第一版修正第三十條施行日期。

肆、丁守中版本

立委丁守中等六十一人針對菸害防制法全文修正提案，提案中指出為維護全民健康及全球化的趨勢下，政府應儘速推動完全符合 FCTC 精神的菸害防制法修正工作，因此該版本中針對四大範疇提出修正建議。⁵²

一、為抑制吸菸人口的成長，有效降低菸品消耗量，WHO 及 WTO 均強調「以價制量」是二十一世紀最佳菸害防制策略，於修正條文第四條之一提出修正方案。

二、我國菸害防制法對虛偽或誤導性的包裝及標示均無限制，警語亦幾近徒具形式，故參酌 FCTC 第十一條及加拿大、巴西、泰國、新加坡、澳洲及歐盟等國，皆施行菸盒警示圖文之規定，於修正條文第七條提出修正方案。

三、菸品廣告及促銷對於菸害防制工作的努力有相當大程度的阻礙，故依 FCTC 第十三條規定，應全面禁止包括跨國界之菸品廣告、促銷及贊助行為，於修正條文第九條提出修正方案。

⁵⁰ 立法院第六屆第一會期第十一次會議議案關係文書，2005 年 5 月 4 日，頁政 36-37。

⁵¹ 同註 49，頁委 87。

⁵² 立法院第六屆第一會期第五次會議議案關係文書，2005 年 3 月 23 日，頁委 147。

四、現行菸害防制法無法確實規範二手菸害，為使國人享有無菸害之環境唯有修正為所有室內工作場所、公眾場所皆全面禁菸，於修正條文第十三與十四條提出修正方案。

該版本的產出主要來自丁守中委員長期以來對菸害防制政策的大力推動，以 FCTC 為基礎但更加嚴謹的管制方式，希冀我國菸害防制政策得一步到位。

伍、潘孟安版本

立委潘孟安等三十三人針對菸品健康捐徵收法源移列提案，提案中指出為解決現行菸品健康捐制度多重缺失，應採取「以價課徵」之立法原則。⁵³該版本由世界一百二十八個主要的捲菸生產及消費國菸稅結構的統計資料進行分析，從價徵收的國家有四十八個，占百分之三十七點五，從量徵收的國家有四十二個，占百分之三十二點八；從價與從量混合計征的國家有三十三個，占百分之二十五點八。因此該版本認為從價徵收係為世界菸稅結構之主流，菸品健康捐應由菸品最高零售價的百分之三十徵收之。

且該版本認為從價課稅可使貧困階段與富裕階級分別依其經濟能力購買得以擔負的菸品，符合課稅的公平原則。加以「菸品健康福利捐」與「菸酒稅」性質與內容迥異，菸品健康福利捐採取從價課捐，與 WTO 入會承諾菸酒稅採取從量課稅不相違背，自無以 WTO 入會承諾，否定菸品健康福利捐採取從價課捐之可行性。因此該版本將菸品健康捐條文自菸酒稅法移至菸害防制法。

陸、蔡正元版本

立委蔡正元等三十九人鑑於國內吸菸、飲酒、嚼檳榔人口年齡有下降趨勢，為防制菸害、酒害、檳榔害，將菸害防制法規定範圍擴大為菸害、酒害、檳榔害防制，對於菸品、酒品、檳榔品之製造、廣告、販賣及吸菸、飲酒、嚼檳榔行為之整體流程與其對各階段可能產生之危害，均以規範，以維護國民健康，並將原「菸害防制法」更名為「菸害酒害檳榔害防制法草案」。⁵⁴奠基於「菸害防制法」之「菸害酒害檳榔害防制法草案」大多數的修正內容乃是對受管制主體的修正，與原先的菸害防制法差異不大。

⁵³ 立法院第六屆第一會期第十次會議議案關係文書，2005 年 4 月 27 日，頁委 16-17。

⁵⁴ 同註 50，頁委 77。

柒、蔡錦隆版本

立委蔡錦隆等四十人針對菸害防制法全文修正提案，提案理由中認為我國為因應 FCTC 規定欲制定符合該公約精神之菸害防制法，但蔡錦隆等立委認為在維護全民健康及全球化之趨勢下，政府應朝向強化菸品管制措施及限制菸品廣告的方向立法，然在順應此等潮流之際，國家管制菸品廣告或以其他方式抑制菸品需求，應以我國憲法精神為最大依歸下進行修正，並應有漸進式的配套措施。且在立法保護國民健康之際，應注意避免對市場經濟及人權保護可能產生之侵害影響。因此，鑑於菸害防制法之立法目的系在於「防制菸害，維護國民健康」（菸害防制法第一條），而非禁絕菸品，消滅菸草產業，進而影響全國菸品相關業者合法權益。

在該修正案中指出，FCTC 允許各締約國於該公約生效後之三至五年內，依據其國家憲法或憲法原則、現有的法律環境及技術手段，以及考慮國家現狀制定「適宜、綜合和配套」的指南。如未能充分考量相關團體、業者及人民意見，而將 FCTC 規範內容一概全數納入菸害防制法草案中，不僅不符合該公約採取合理漸進之菸品管制精神，亦與我國憲法保障人民基本權利之意旨有悖。

針對菸害防制法未符合前述公約精神部分，於修正案中提出，明確定義所使用之名詞；增列限制「對消費者」所為之菸品販售行為；加強菸品危害標示及資訊之管理；另基於菸品是為合法商品，不宜全面禁止菸品之銷售、廣告及贊助行為，明定對消費者以一定方式促銷或廣告菸品；且為避免二手菸危害，擴大禁菸場所並強化禁菸區及吸菸區（室）之區隔義務；最後針對罰則部分提出修正。⁵⁵ 該版本之提出主要是為避免菸害防制新法過度侵犯正常商業活動機制及人民權益保障。

捌、廖本煙版本

立委廖本煙等三十七人針對菸害防制法全文修正提案，認為國際各國陸續依 FCTC 精神制定適合其國情之反菸害相關法規，加以我國菸害防制現況與執法期望落差甚大，為維護國人健康及型塑有效反菸害環境，廖本煙依 FCTC 精神及臺灣國情提出菸害防制法草案。

提案中增加健康捐是為有效抑制吸菸人口及防範菸害之必要策略；對於菸

⁵⁵ 立法院第六屆第一會期第十二次會議議案關係文書，2005 年 5 月 11 日，頁委 69-70。

品、品牌名稱及菸品容器加註之文字，應給予一定限制；為建構無菸的健康環境，主管機關應主動針對銷售的菸品進行取樣檢查與檢驗；且為有效降低吸菸人口，應全面禁止所有菸品廣告、行銷及贊助行為；最後強調，應加強規範無菸環境，以同時防制二手菸害。⁵⁶

玖、廖國棟版本

立委廖國棟等三十三人針對菸害防制法不符現狀之條文提出部分修正。修正案中認為菸品健康福利捐之提高，挹注健保財源之作法已屬全民之共識，但行政部門不應將菸品健康捐視為必要或常態性的健保財源，甚至認為調漲菸品健康捐是為彌補健保財源缺口之手段。另外提到，為禁止未成年人有購買機會，菸品之販售與陳列方式應從嚴規定；加強消費者對菸品的認知極為重要，但必須平衡消費者知之權利及商業機密；為達降低吸菸人口與菸品廣告刺激之消費慾望，應採逐次降低菸品之廣告數量的方式，避免全面禁止所帶來之反彈；最後以提撥部分罰鍰作為獎金，鼓勵民眾檢舉違規事實，強化全民防制菸害之目的。⁵⁷

拾、盧天麟版本

立委盧天麟等五十六人針對菸害防制法全文修正提案，提案中指出我國應儘速推動符合 FCTC 規範之「菸害防制法」修法。增列「菸品促銷廣告」以及「菸品贊助」之定義；菸品健康福利捐之課徵應採定額方式；明確規範菸品、品牌名稱及菸品容器之用語，並應於菸品容器標示健康警語；明定菸品製造、進口業者申報菸品主要成分、添加物、排放物及相關毒物資訊之義務；為順應全球菸品管制趨勢，明定任何人不得對消費者從事菸品廣告及贊助，但對涉及菸品銷售、供應等製造商、進口商及經銷商間之交易行為，不加設限。⁵⁸盧天麟版本針對菸害防制法進行通盤的修正，但該版本中盧天麟委員並未對己身訴求的重點完全表達，盧委員以勞工的角度，看待菸害防制新法可能對勞工產生的影響，其主要訴求的重點於提案後、行為者進行條文討論時才逐漸浮現。

⁵⁶ 立法院第六屆第一會期第十三次會議議案關係文書，2005年5月18日，頁委163。

⁵⁷ 同註56，頁委169。

⁵⁸ 同註56，頁委179。

拾壹、李鎮楠版本

該版本中，立委李鎮楠等四十人就菸害防制法部分條文提出修正，提案中指出鑑於我國吸菸人口增加吸菸年齡漸向下沉淪，零售商得要求菸品購買者提供相關證明文件表明以達法定購買年齡，以落實未滿十八歲者禁止購買菸品之立法意旨；增列多項公共場所禁菸範圍，或增設吸菸區（室）等；該版本較為不同之處，在於順應國防部於九十三年實行「無菸軍隊計畫」，針對我國國軍抽菸行為提出規定，建議於國軍軍對駐地之營區，增設吸菸區（室），且於吸菸區（室）外不得吸菸，以期減少國軍弟兄相互影響吸菸行為之機會。⁵⁹該版本最主要目的在於透過菸害防制新法降低國軍吸菸人口。

拾貳、委員會審查通過版本

經過四次委員會審查，菸害防制法草案已通過十五條條文，尚保留二十三條條文，最後的這些條文在民國九十四年十一月九日的第五次委員會上終於審查完竣，逕付院會審議。

委員會通過版本中，下列幾條需特別注意。第四條菸捐的分配與運作，決議部分菸捐應運於菸農的輔導與照顧；第六條有關警示圖文部分，經採納盧天麟委員提出修正動議，菸害防制法修正前的菸品名稱不適用之；罰則部分，因考慮到比例原則，將原先第二十六條中菸商違反第九條規範應罰鍰新台幣二千萬元至一億元，調降至一千萬元到五千萬元，需受停工的處分也取消。第十五與第十六條有關哪些公共場所應禁菸問題，委員們於會場討論熱烈，原有再保留的打算，後因經休息討論，決議僅作部分修改，並於條文中加入「三人以上共用之室內場所」全面禁菸。

拾參、無黨聯盟版本

無黨聯盟認為上一會期依行政院版本為修正基礎送入二讀的草案，部分條文已逾越 FCTC 的標準，恐陳義過高，且容易造成窒礙難行；另部分條文內容未顧及相關業者生存權益，反將令相關業者生存不易。無黨聯盟於是於九十五年五月十七日提出另一修正版本，針對已送入二讀的版本表示該黨團對菸害防制法修正案的立場，認為應以漸進、合理、清楚及務實的方式進行修正，避免制定標準過

⁵⁹ 立法院第六屆第二會期第三次會議議案關係文書，2005 年 9 月 21 日，頁委 98。

高、缺乏務實面考量的法律，創造政府執行與民間配合的雙贏局面。⁶⁰

提案中有關警示圖文條文，無黨聯盟提出世界各國採行警示圖文者屬於少數，以加拿大為例，此舉並未降低該國吸菸人口數，二者無直接相關，且 FCTC 僅建議警示圖文面積為百分之三十，我方只需符合其建議循序漸進即可。而在限制菸商廣告與贊助中，菸品的廣告性質屬商業活動，不僅需保障意見表達的自由，對於菸品業者最低限度的營業自己更需保障，因此該版本認為業者有權利決定以何種形式經營其事業，對業者的限縮應以足可達到限制菸品銷售的效果即可。在第十條中於銷售菸品的場所展示菸品或張貼海報等，並不歸納於菸品廣告或促銷行為，此條主要是認為委員會通過的版本規定定義模糊，加以原有之現行法條已規定明確，所以才將原於行政命令的規定納入草案中，以立法明確避免紛爭。

提案後過二日（十九日），立法院院會對該案進行一讀程序。無黨聯盟提議該案逕付二讀，但因現場有異議發聲，因此依程序委員會意見交衛環會審查。無黨聯盟版本雖未與其他版本一同進入二讀會審查，但無黨聯盟對該案的態度透過協商機制不斷表示。

自第三次協商起，各黨團一直無法談攏的條文最大爭論點即是室內及公共場所全面禁菸的問題，無黨聯盟也不只一次表示「三人以上共用的室內工作場所」，認定標準不明且欠缺合理正當理由，不應躁進立法，另業者的經營權與財產權應受保障不應過度限制。在其提出的版本中清楚規定，除必要性場所如高中以下各級學校、密閉的公共運輸工具等應全面禁菸外，私人營業場所的業者有權利決定該場所是否全面禁菸，或分別設置吸菸區與非吸菸區，若有設置吸菸區則應具備獨立空調系統並符合規定。此一條文與他版草案差異甚大，廣泛引起討論，也使菸害防制法修正案在此點上花費了一些時間，立法院各黨團直至最後才達成共識。

拾肆、最後協商版本

院會討論過程裡因各委員對委員會通過之版本仍有疑義，多次由院會交由黨團協商，終於於民國九十六年一月十二日做出協商討論。第四條菸捐的分配與運作辦法，原由中央主管機關訂之，修正為本法通過後由中央主管機關與財政部共

⁶⁰ 立法院第六屆第三會期第十四次會議議案關係文書，2006年5月17日，頁委53。

同訂定，並送立法院審議。第六條規範的警示圖文面積，應佔菸品容器最大外表正反面積百分之三十五，比委員會通過的百分之五十更低。罰則的第二十六條，由原先新台幣一千萬元以上五千萬以下罰鍰，再降低至五百萬元以上二千五百萬元以下。另修正第七、十一、十二條，但各委員對第十條與第十五條仍無法取得共識，留待黨團再度協商，其餘照委員會條文通過二讀。

第五會期結束前菸害防制法修正案終於有最後的協商結論產出。明定原第十五條第一款第十項除「設有獨立空調及室內吸菸室的公眾消費場所、雪茄菸、半戶外開放空間餐飲場所、酒吧及視聽歌唱場所」之外，所列舉出的室內場所全面禁菸。另一保留的第十條也達成共識，原先「菸品不得展示或陳列於消費者可自行取得之處所」的文字，則遭到刪除⁶¹，與現行規範無異，至超商、大賣場等購買菸品的消費者仍可自行取得；文中也有一附帶決議，有關於第十條業者應遵行事項的辦法，應由中央主管機關邀集相關業者、專家學者及執法單位共同協商訂定之。最後，為給與中央主管機構有足夠時間訂定相關辦法，及避免新法立即衝擊業著，該協商版本設有公布後十八個月施行的「日出條款」。

以上是為十二個修正草案與委員會審查版本、院會最後協商版本，共十四個版本簡介。行政院與提案立法委員對於菸品健康福利捐、菸品之管理、禁菸場所等規定，皆表達不同態度與看法，經委員會討論整合為一版本送交院會二讀，無黨聯盟隨後再提一草案，草案數目眾多為歷屆立法少見。另因三讀通過的新法與最後協商版本並無太大相異之處，本研究未再闡文說明新法內容，全文詳見附錄三。下節將歸納十二個草案版本，並比較委員會審查版本與院會最後協商版本，就「調漲菸品健康福利捐」、「加印菸品容器警示圖文」、「限制菸商廣告與贊助」及「公共及工作場所禁菸」四個最常被提出討論的層面進行分析比較。

第三節 爭議條文分析

立法院第六屆第一會期至第五會期中關於菸害防制法修正內容討論頻繁，委員會審查時從大體討論到逐條審查，共有十位立法委員提出不同修正版本與行政院分別提出的二個版本，針對各版本內容與該次修法過程引發爭議之條文，本研

⁶¹ 羅暉智，〈室內將全面禁菸，吸煙族需慎選場所〉，中時電子報，2007年6月14日，<http://news.chinatimes.com/>，下載日期：2007年6月17日。

究將其歸納為四大層面，分別是：調漲菸捐（本條新增於第四條之一）、加印菸品容器警示圖文（原第七條）、限制菸商廣告與贊助（第九條）、公共及工作場所禁菸。其中公共及工作場所禁菸分列為禁止吸菸之場所（原第十三條）與可設吸菸區之場所（原第十四條）。

壹、調漲菸品健康福利捐

依據 FCTC 第三部分「減少菸草需求的措施」，其中第六條「減少菸草需求的價格和稅收措施」規定，在不損害各締約方決定與制定其稅收政策的主權時，每一締約方宜考慮其有關菸草控制的國家衛生目標，可以酌情採取或維持可包括以下方面的措施：一、對菸草製品實施稅收政策，並在適宜時實施價格政策；二、酌情禁止或限制向國際旅行者銷售和（或）由其進口免除國內稅和關稅的菸草製品。在法案修正期間，委員們對此條文的討論主要有以下兩項議題：

一、法源移列

原菸酒稅法之主管機關為財政部，若法源移列至菸害防制法，則主管機關為衛生署。有委員認為中華民國應只有一個國庫，衛生署如此做為等於是開立另一個小國庫，其角色不適合，且能力亦不足。⁶²另有立委認為，從立法原理而論，「菸品健康福利捐」與「菸酒稅」兩者當然應予區隔，否則即有健康捐為菸酒稅之特別稅，形成同一稅捐竟重複負課之違憲爭議⁶³，應將菸品健康捐之法源移列至菸害防制法；同樣爭議不同看法，無黨聯盟版本認為「一頭牛剝兩層皮」的課稅方式並不合理，菸捐法源不需移列繼續於菸酒稅法中規定即可。

二、課徵方式採「從量課徵」或「從價課徵」，課徵一定金額或比例

所謂「從量課徵」則是就菸品固定數量或固定重量課徵固定的健康捐；「從價課徵」是就零售價格進行一定金額或一定比例課徵健康捐，從量課徵在技術較從價課徵簡單。就從價課徵而言，零售價由市場決定，若基徵標準採出廠價，則課徵對象即是產製商或進口商，由其申報菸品出廠價並課徵之；若是為以最高末端零售價課徵，產製商或進口商雖有提供參考的零售價給末端零售商，但也僅是參考，末端零售價並無統一金額，對同為繳納義務人產製商或進口商而言，此課徵技術複雜且較容易產生爭議。

⁶² 立法院公報，第 94 卷：第 43 期，2005 年，頁 410。

⁶³ 同註 53，頁委 17。

針為上述二項爭議整理十四個版本至於表 2-4 中，共有十個版本認為法源應移列至菸害防制法，將其規定於第四條（或第四條之一），另四個版本認為不需要修正。

十個版本中提出菸捐之課徵方式分為兩類。從價課徵之版本有：顏清標提出之「應徵金額按菸品售價百分之二十五課徵」；潘孟安提出之「應徵金額按最高零售價從價徵收百分之三十」；盧天麟提出之「應徵金額以最高末端零售價之百分之二十五定額課徵」。

從量課徵之版本有：行政院兩版本與廖國棟、委員會、最後協商版本提出之「應徵金額每千支（公斤）新臺幣五百元」（以市售紙菸為例，每包徵收由現行五元調漲至十元）；丁守中與廖本煙提出之「應徵金額每千支（公斤）新臺幣七百五十元」（以市售紙菸為例，每包徵收由現行五元調漲至十五元）。

最後協商結果採從量課徵菸品健康福利捐，每包二十支裝的菸品課徵十元健康捐，菸捐的分配包含查緝私菸與輔導菸農等，其運用辦法則需是由中央主管機關及財政部於菸害防制新法通過後三個月內訂定，並送立法院審查。

表 2-4 各版本有關調漲菸品健康福利捐之規定

現行條文	<p>第四條 各級主管機關應有專責單位或專任人員，辦理菸害防制有關業務。</p>
行政院 第一版	<p>(本條新增)</p> <p>第四條之一 菸品應徵健康福利捐，其金額如下：</p> <p>一、捲菸：每千支新臺幣五百元。</p> <p>二、菸絲：每公斤新臺幣五百元。</p> <p>三、雪茄：每公斤新臺幣五百元。</p> <p>四、其他菸品：每公斤新臺幣五百元。</p> <p>前項健康福利捐金額，中央主管機關應每二年邀集財政、經濟、公共衛生及相關領域學者專家，依下列因素評估一次：</p> <p>一、可歸因於吸菸之疾病，其罹病率、死亡率及全民健康保險醫療費用。</p> <p>二、菸品消費量及吸菸率。</p> <p>三、菸品稅捐占平均菸品零售價之比率。</p> <p>四、國民所得及物價指數。</p> <p>五、其他影響菸品價值及菸害防制之相關因素。</p> <p>第一項金額，經中央主管機關依前項規定評估結果，認有調高必要時，應報請行政院核定後公告之。但每次調整幅度以平均菸品零售價之百分之十為上限，且調整後金額加計菸品應徵稅之總額不得逾平均菸品零售價之百分之八十。</p> <p>菸品健康福利捐應用於全民健康保險、中央與地方之菸害防制、衛生保健及社會福利；其分配及運作辦法，由中央主管機關定之。</p> <p>菸品健康福利捐由菸酒稅稽徵機關於徵收菸酒稅時代徵之；其繳納義務人、免徵、退還、稽徵及罰則，依菸酒稅法規定辦理。</p>
行政院 第二版	<p>(本條新增)</p> <p>第四條之一 菸品應徵健康福利捐，其金額如下：</p> <p>一、捲菸：每千支新臺幣五百元。</p> <p>二、菸絲：每公斤新臺幣五百元。</p> <p>三、雪茄：每公斤新臺幣五百元。</p> <p>四、其他菸品：每公斤新臺幣五百元。</p> <p>前項健康福利捐金額，中央主管機關應每二年邀集財政、經濟、公共衛生及相關領域學者專家，依下列因素評估一次：</p> <p>一、可歸因於吸菸之疾病，其罹病率、死亡率及全民健康保險醫療費用。</p> <p>二、菸品消費量及吸菸率。</p> <p>三、菸品稅捐占平均菸品零售價之比率。</p> <p>四、國民所得及物價指數。</p> <p>五、其他影響菸品價值及菸害防制之相關因素。</p> <p>第一項金額，經中央主管機關依前項規定評估結果，認有調高必要時，應報請行政院核定後公告之。但每次調整幅度以平均菸品零售價之百分之十為上限，且調整後金額加計菸品應徵稅之總額不得逾平均菸品零售價之百分之八十。</p> <p>菸品健康福利捐應用於全民健康保險、中央與地方之菸害防制、衛生保健及社會福利；其分配及運作辦法，由中央主管機關定之。</p> <p>菸品健康福利捐由菸酒稅稽徵機關於徵收菸酒稅時代徵之；其繳納義務人、免徵、退還、稽徵及罰則，依菸酒稅法規定辦理。</p>
顏清標 版本	<p>(本條新增)</p> <p>第四條之一 菸品另徵健康福利捐，其應徵金額按菸品售價百分之二十五課徵。</p> <p>菸品健康福利捐應用於全民健康保險、中央與地方之菸害防制、衛生保健及社會福利；其分配及運作辦法，由中央主管機關定之。</p> <p>菸品健康福利捐由菸酒稅稽徵機關於徵收菸酒稅時代徵之；其繳納義務人、免徵、退還、稽徵及罰則，依菸酒稅法規定辦理。</p>

政治過程對政策合法化的影響—以菸害防制法修正案為例

<p>丁守中 版本</p>	<p>(本條新增) 第四條之一 菸品應徵健康福利捐，其金額如下： 一、捲菸：每千支新臺幣七百五十元。 二、菸絲：每公斤新臺幣七百五十元。 三、雪茄：每公斤新臺幣七百五十元。 四、其他菸品：每公斤新臺幣七百五十元。 前項健康福利捐金額，中央主管機關應每二年邀集財政、經濟、公共衛生及相關領域學者專家，重新評估。 菸品健康福利捐應用於全民健康保險、中央與地方之菸害防制、衛生保健及社會福利；其分配及運作辦法，由中央主管機關定之。 菸品健康福利捐由菸酒稅稽徵機關於徵收菸酒稅時代徵之；其繳納義務人、免徵、退還、稽徵及罰則，依菸酒稅法規定辦理。</p>
<p>潘孟安 版本</p>	<p>(本條新增) 第四條之三 菸品健康福利捐，其應徵金額如下： 一、紙菸：以最高零售價從價徵收百分之三十。 二、菸絲：以最高零售價從價徵收百分之三十。 三、雪茄：以最高零售價從價徵收百分之三十。 四、其他菸品：以最高零售價從價徵收百分之三十。 前項最高零售價，指製造、輸入、販賣業者對該品項菸品定於產銷通路末端之最高價格。</p>
<p>蔡正元 版本</p>	<p>不修正</p>
<p>蔡錦隆 版本</p>	<p>不修正</p>
<p>廖本煙 版本</p>	<p>(本條新增) 第四條之一 菸品應徵健康福利捐，其金額如下： 一、捲菸：每千支新臺幣七百五十元。 二、菸絲：每公斤新臺幣七百五十元。 三、雪茄：每公斤新臺幣七百五十元。 四、其他菸品：每公斤新臺幣七百五十元。 前項健康福利捐金額，中央主管機關應每二年邀集財政、經濟、公共衛生及相關領域學者專家，參考先進國家調整健康捐因素檢討、評估一次，認有調高必要時，得依評估結果報請行政院，經立法院審核通過後實施。但每次調整幅度以平均菸品零售價之百分之十為上限，且調整後金額加計菸品應徵稅之總額不得逾平均菸品零售價之百分之八十。 菸品健康福利捐應用於全民健康保險、中央與地方之菸害防制、衛生保健及社會福利；其分配及運作辦法，由中央主管機關定之。 菸品健康福利捐由菸酒稅稽徵機關於徵收菸酒稅時代徵之；其繳納義務人、免徵、退還、稽徵及罰則，依菸酒稅法規定辦理。</p>
<p>廖國棟 版本</p>	<p>(本條新增) 第四條之一 菸品應徵健康福利捐，其金額如下： 一、捲菸：每千支新臺幣五百元。 二、菸絲：每公斤新臺幣五百元。 三、雪茄：每公斤新臺幣五百元。 四、其他菸品：每公斤新臺幣五百元。 前項健康福利捐金額，中央主管機關得每二年，邀集財政、經濟、公共衛生及相關領域學者專家，依下列因素檢討、評估一次： 一、可歸因於吸菸之疾病，其罹病率、死亡率及全民健康保險醫療費用。 二、菸品消費量及吸菸率。 三、菸品稅捐占平均菸品零售價之比率。 四、國民所得及物價指數。 五、其他影響菸品價值及菸害防制之相關因素。 第一項金額經中央主管機關依前項規定評估結果，認有調高必要時，得報請行政院，經立法院同意後修法調整。但每次調整幅度以平均菸品零售價之百分之十為上限，且調整後金額加計菸品應徵稅之總額不得逾平均菸品零售價之百分之八十。 菸品健康福利捐應用於全民健康保險、中央與地方之菸害防制、衛生保健及社會福利；其分配及運作辦法，由中央主管機關定之。 菸品健康福利捐由菸酒稅稽徵機關於徵收菸酒稅時代徵之；其繳納義務人、免徵、退還、稽徵及罰則，依菸酒稅法規定辦理。</p>

盧天麟 版本	<p>(本條新增)</p> <p>第四條 菸品應徵健康福利捐，其應徵金額以最高末端零售價之 25% 定額課徵。 稽徵方式，由菸品製造、進口業者自行申報最高末端零售價，經主管機關核定，自最末端銷售階段進行稽查。 本法稽徵之健康福利捐應用於全民健康保險、中央與地方之菸害防制、私劣菸之查緝、衛生保健及社會福利。其分配方式及運作辦法，由中央主管機關訂定。 菸品健康福利捐於菸酒稅稽徵機關徵收菸酒稅時，代徵之；其繳納義務人、免徵、退還、稽徵及罰則，依菸酒稅法及相關規定辦理。</p>
李鎮楠 版本	不修正
委員會 版本 (註：照 行政院提 案修正通 過)	<p>第四條 菸品應徵健康福利捐，其金額如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、捲菸：每千支新臺幣五百元。 二、菸絲：每公斤新臺幣五百元。 三、雪茄：每公斤新臺幣五百元。 四、其他菸品：每公斤新臺幣五百元。 <p>前項健康福利捐金額，中央主管機關應每二年邀集財政、經濟、公共衛生及相關領域學者專家，依下列因素評估一次：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、可歸因於吸菸之疾病，其罹病率、死亡率及全民健康保險醫療費用。 二、菸品消費量及吸菸率。 三、菸品稅捐占平均菸品零售價之比率。 四、國民所得及物價指數。 五、其他影響菸品價值及菸害防制之相關因素。 <p>第一項金額，經中央主管機關依前項規定評估結果，認有調高必要時，應報請行政院核定後公告調高，並即送立法院備查。但每次調整幅度以平均菸品零售價之百分之十為上限，且調整後金額加計菸品應徵稅之總額不得逾平均菸品零售價之百分之八十。</p> <p>菸品健康福利捐應用於全民健康保險、中央與地方之菸害防制、衛生保健、社會福利、私菸查緝及菸農輔導與照顧；其分配及運作辦法，由中央主管機關定之。</p> <p>菸品健康福利捐由菸酒稅稽徵機關徵收菸酒稅時代徵之；其繳納義務人、免徵、退還、稽徵及罰則，依菸酒稅法規定辦理</p>
無黨聯盟 版本	刪除 ⁶⁴
最後協商 版本	<p>第四條 菸品應徵健康福利捐，其金額如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、捲菸：每千支新臺幣五百元。 二、菸絲：每公斤新臺幣五百元。 三、雪茄：每公斤新臺幣五百元。 四、其他菸品：每公斤新臺幣五百元。 <p>前項健康福利捐金額，中央主管機關及財政部應每二年邀集財政、經濟、公共衛生及相關領域學者專家，依下列因素評估一次：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、可歸因於吸菸之疾病，其罹病率、死亡率及全民健康保險醫療費用。 二、菸品消費量及吸菸率。 三、菸品稅捐占平均菸品零售價之比率。 四、國民所得及物價指數。 五、其他影響菸品價值及菸害防制之相關因素。 <p>第一項金額，經中央主管機關及財政部依前項規定評估結果，認有調高必要時，應報請行政院核定，並送立法院審查通過。但每次調整幅度以平均菸品零售價之百分之十為上限，且調整後金額加計菸品應徵稅之總額不得逾平均菸品零售價之百分之八十。</p> <p>菸品健康福利捐應用於全民健康保險準備、中央與地方之菸害防制、衛生保健、私劣菸品查緝、菸農及相關產業勞工之輔導與照顧；其分配及運作辦法，由中央主管機關及財政部於本法通過後三個月內訂定，並送立法院審查。</p> <p>菸品健康福利捐由菸酒稅稽徵機關徵收菸酒稅時代徵之；其繳納義務人、免徵、退還、稽徵及罰則，依菸酒稅法規定辦理</p>

資料來源：作者自行整理。

⁶⁴ 無黨聯盟是依據委員會審查通過的結果進行修正再提案，「刪除」在此是指刪除委員會版本的第四條，意即法源不需移列。

本研究就各版本對調漲菸捐之規定，以圖 2-1 的光譜圖來表示其態度。蔡正元、蔡錦隆、李鎮楠與無黨聯盟版本認為法源不需移列，亦是對該法案態度之一，其他的十個版本依照不同課徵方式，分別依序排列於光譜線上，愈趨於嚴格態度者，表示其課徵菸稅愈高，反之則否。

從量課徵所得之菸捐為一固定數值，不因菸價本身高低而附課不同金額，因此行政院第一、二版與廖國棟、委員會、最後協商版本中，均為每包課徵十元菸捐，丁守中與廖本煙的版本為十五元。從價課徵則依零售價格進行課徵，因此菸價愈高者課徵金額愈高，其中又因課徵標的是否為「最末端零售價」而不同。圖 2-1 以市售二十支包裝未含捐菸價五十元為例，試算排列如下說明⁶⁵。

每一修正項目上由左至右分別給與一至六的強度，蔡正元等版本不移列法源強度為一，行政院等版本強度為二（一包六十元），顏清標版本強度為三（一包六十二點五元），盧天麟版本強度為四（一包六十二點五元），丁守中等版本強度五（一包六十五元），潘孟安版本強度六（一包六十五元）。

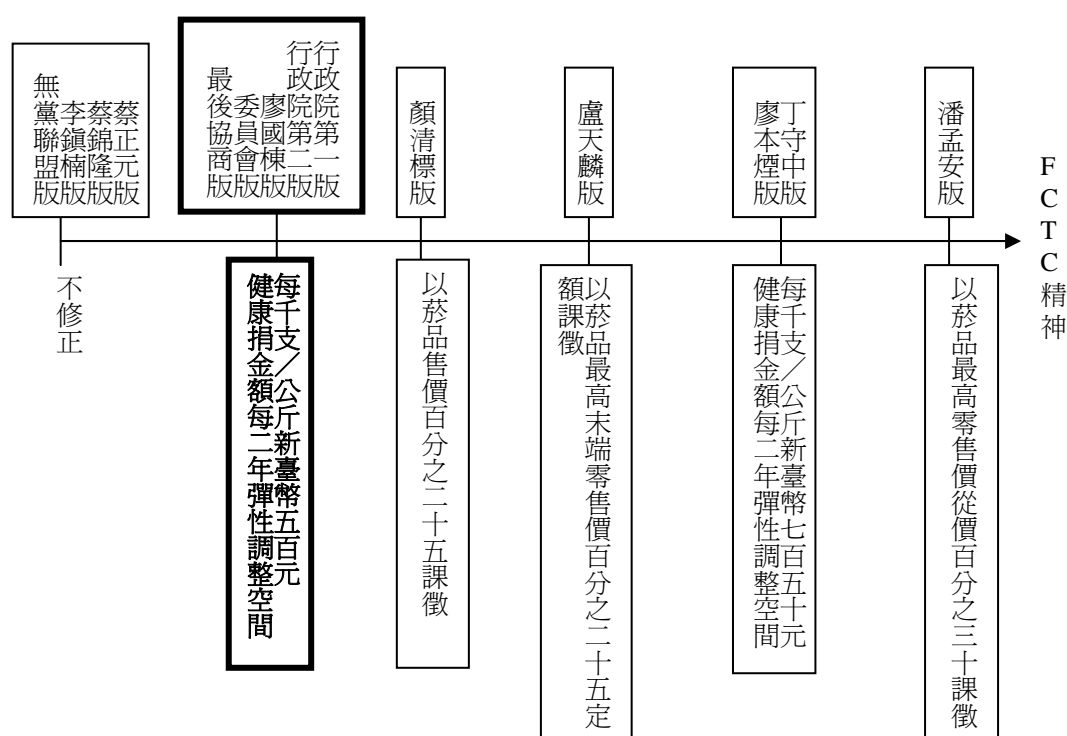


圖 2-1 各版本有關調漲菸品健康福利捐之光譜圖

資料來源：作者自繪。

⁶⁵ 因課徵方式與菸價不盡相同，試算出的結果影響序列先後，本光譜圖僅以粗估的方式試算排列之。

衛環委員會討論該條文（九十四年五月三十日）之前，財政委員會也正針對菸酒稅法第二十二條進行修正，並審查完竣（同月二十六日），由於二委員會討論的是一樣的條文，衛環會決議應保留該條文，與審查通過的菸酒稅法第二十二條一併送朝野協商。當時的主席鍾紹和委員於決議時，另提到菸捐的運用應加上「菸害查緝與菸農輔導」部分，鍾主席的意見獲得委員會委員的支持，審查通過的草案納入此意見，最後院會也三讀通過。

該條文進入二讀前，協商過程中由於國民黨立委蔡正元和蔡錦隆均反對衛生署可分配運用菸品健康捐，不受立法院監督，而且條文寫明可以拿來補助菸農，這將造成衛生署以防制菸害為名搞「小金庫」，因而拒絕簽字。⁶⁶雖然當時二位委員的意見未被採納，但條文在二讀會時再因協商，決議出衛生署所訂定的菸捐分配方式與辦法，需與財政部一同研擬，並送立法院審查，才完成該條文的三讀程序。

貳、加印菸品容器警示圖文

依據 FCTC 第三部分「減少菸草需求的措施」，其中第十一條「菸草製品的包裝和標籤」規定，每一締約方應於本公約對該締約方生效後三年內，根據其國家法律採取何實行有效措施以確保：一、菸草製品包裝和標籤不得以任何虛假、誤導、欺騙或可能對其特性、健康影響、危害或釋放物產生錯誤印象的手段推銷一種菸草製品；二、在菸草製品的每盒和單位包裝及這類製品的任何外部包裝和標籤上帶有說明菸草使用有害後果的健康警語，並可包括適宜訊息。

菸品容器上之警示圖文用意在於警示使用菸品對身體可能造成的傷害，以降低使用者使用意願。但若警示圖文，尤其是圖文，所佔面積過大或內容過於令人不適，亦有可能造成使用者使用上視覺與心理的不舒服。且菸品陳列販售雖非全然開放陳列，但其他消費者於販售場所中亦可看見菸品，其視覺與心理可能的不舒服應受考量。因此警示圖文佔菸品容器面積大小，即為該條文受爭議之處。

就此爭議內容，十四個版本分別整理至表 2-5 中，共有九個版本認為第九條應需修正且加強規定；另五個版本未提修正。

在這九個版本中，以丁守中委員的版本規定最為趨近 FCTC 精神，其認為菸品容器最大外表正反面明顯位置處，應以中文標示吸菸有害健康之警示圖文與戒

⁶⁶ 詹建富、許昌平，〈擔心菸稅成衛署「小金庫」〉，《民生報》，2006 年 1 月 5 日，11 版。

菸相關資訊，且警示圖文所佔面積不得小於該面面積之百分之六十。委員會通過版本則是認為應占百分之五十以上。相較蔡錦隆、廖本煙、盧天麟與無黨聯盟所提四版本，菸品容器最大外表面積明顯位置處，應以中文標示吸菸有害健康之警語及戒菸相關資訊，其面積應占菸品容器之正及背面各百分之三十，丁守中與委員會版本傾向警示圖片且面積愈高愈能達到警示作用，減少菸品的消費。

行政院第二版肯定警示圖文亦是為減少菸品消費的一可行方式，因此將原先「應以中文標示健康警語」，修正為「應以中文標示吸菸有害健康之警示圖文與戒菸相關資訊」。最後蔡正元立委之版本認為除菸品容器外，酒品、檳榔品容器或包裝亦需於最大表面積明顯位置處，應以中文標示健康警語。

該條文另一爭議點在於，菸品使用「淡菸」、「低焦油」等用語可能致人誤認吸菸無害健康或危害輕微，因此蔡錦隆、廖本煙版本認為可以使用，但應標示該用語「並非表示該菸品對健康之危險較低」的警語。而丁守中、行政院二版、盧天麟與無黨聯盟版本則認為不得使用此類用語；但委員會與無黨聯盟版本在其修正條文中增列「但本法修正前之菸品名稱不適用」，表示現售菸品並不被溯及既往，該條文僅對未來上市的菸品給予限制。

綜觀上述，最後協商討論而出的條文保留原先不溯及既往規定，更大幅降低警示圖文面積，僅需不得小於菸品容器面積百分之三十五即可。

表 2-5 各版本有關加印菸品容器警示圖文之規定

現行條文	第七條 菸品容器最大外表面積明顯位置處，應以中文標示健康警語。 前項健康警語及其標示方式，由中央主管機關定之。
行政院 第一版	不修正
行政院 第二版	第六條 菸品、品牌名稱及菸品容器加註之文字及標示，不得使用淡菸、低焦油或其他可能致人誤認吸菸無害健康或危害輕微之文字及標示。 菸品容器最大外表面積明顯位置處，應以中文標示吸菸有害健康之警示圖文與戒菸相關資訊。 前項標示之內容、面積及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。
顏清標 版本	不修正
丁守中 版本	第七條 菸品、品牌名稱及菸品容器加註之文字，不得使用淡菸、低焦油或其他誤導、影射吸菸無害健康之用語。 菸品容器最大外表正反面明顯位置處，應以中文標示吸菸有害健康之警示圖文與戒菸相關資訊；警示圖文所佔面積不得小於該面面積之百分之六十。 違反前兩項之規定者不得進口。 第二項應標示之警示圖文與戒菸相關資訊之內容及標示方式，由中央主管機關定之。
潘孟安 版本	不修正
蔡正元 版本	第七條 菸品、酒品、檳榔品容器或包裝最大外表面積明顯位置處，應以中文標示健康警語。 前項健康警語及其標示方式，由中央主管機關定之。
蔡錦隆 版本	第七條 菸品品牌名稱及菸品容器加註之文字如含有誤導、影射吸菸無害健康之虞之用語時，應於菸品容器或包裝之明顯位置處，以中文標示該用語並非表示該菸品對健康之危險較低之警語。 菸品容器最大外表面積明顯位置處，應以中文標示吸菸有害健康之警語及戒菸相關資訊，其面積應占菸品容器之正及背面各百分之三十。 違反前兩項之規定者不得進口。 第一、二項應標示之警語及戒菸相關資訊；其內容、字體及更換頻率、方式，由中央主管機關定之。 任何警與或標示改變，應由主管機關公告十八個月後生效。該生效日前已生產、進口或已繳付香菸稅之菸品，可繼續銷售。

政治過程對政策合法化的影響—以菸害防制法修正案為例

<p>廖本煙 版本</p>	<p>第七條 菸品、品牌名稱及菸品容器加註之文字，出現使用淡菸、低焦油或其他誤導、影射吸菸無害健康之用語時，須於菸品容器或包裝之位置明顯處，以中文標示該用語並非表示該菸品對健康損害較其他菸品輕之警語。 菸品容器最大外表面積明顯位置處即正面及背面，應以中文標示吸菸有害健康之警語及戒菸相關資訊，其面積應佔容器之正及背面各百分之三十。 違反前兩項之規定者不得進口。</p>
<p>廖國棟 版本</p>	<p>不修正</p>
<p>盧天麟 版本</p>	<p>第六條 菸品、品牌名稱及菸品容器不得使用淡菸、低焦油、淡味、或超淡味之用語。 菸品容器最大外表面積明顯位置處，應以中文標示吸菸有害健康之警語或戒菸相關資訊。其面積應占菸品容器之正及背面各百分之三十。 違反前兩項之規定者不得進口。 第一、二項應標示之警與及戒菸相關資訊；其內容、字體及更換頻率、方式，由中央主管機關定之。 任何警語或標示方法改變，應於主管機關公告十八個月後生效。該生效日前已製造、進口且已繳納菸稅之菸品，可繼續銷售。</p>
<p>李鎮楠 版本</p>	<p>不修正</p>
<p>委員會 版本 (註：照 行政院提 案修正通 過)</p>	<p>第六條 菸品、品牌名稱及菸品容器加註之文字及標示，不得使用淡菸、低焦油或其他可能致人誤認吸菸無害健康或危害輕微之文字及標示，但本法修正前之菸品名稱不適用之。 菸品容器最大外表正反面積明顯位置處，應以中文標示吸菸有害健康之警示圖文與戒菸相關資訊；其標示面積不得小於該面積百分之五十。 前項標示之內容、面積及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。</p>
<p>無黨聯盟 版本</p>	<p>第六條 菸品、品牌名稱及菸品容器加註之文字及標示，不得使用淡菸、低焦油或其他可能致人誤認吸菸無害健康或危害輕微之文字及標示，但本法修正前之菸品名稱不適用。 菸品容器最大外表面積明顯位置處，應以中文標示吸菸有害健康之警示圖文與戒菸相關資訊，其面積應採行正面標示警示文字，面積達百分之三十，背面標示警示圖，面積百分之三十。 菸品、品牌名稱及菸品容器如使用淡菸、低焦油或其他可能致人誤認吸菸無害健康或危害輕微之文字，應加註警告消費者淡菸或低焦油並非即無害健康之文字。 前二項標示之文字內容、面積及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。</p>
<p>最後協商 版本</p>	<p>第六條 菸品、品牌名稱及菸品容器加註之文字及標示，不得使用淡菸、低焦油或其他可能致人誤認吸菸無害健康或危害輕微之文字及標示，但本法修正前之菸品名稱不適用之。 菸品容器最大外表正反面積明顯位置處，應以中文標示吸菸有害健康之警示圖文與戒菸相關資訊；其標示面積不得小於該面積百分之三十五。 前項標示之內容、面積及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。</p>

資料來源：作者自行整理。

本研究就各版本對加印菸品容器警示圖文之規定，於圖 2-2 以光譜圖表示其態度。依順序尺度（ordinal level）衡量各版本間符合 FCTC 精神的程度，分別給予不同數值，規定愈詳盡或要求愈高者，其強度愈趨於 FCTC 精神，而不修正者亦視為是對該條文的態度表示。每一修正項目上由左至右分別給與一至九的強度，顏清標等版本強度為一，蔡正元版本強度為二，行政院第二版強度為三，蔡錦隆等版本強度為四，無黨聯盟版本強度為五，盧天麟版本強度為六，最後協商版本強度為七，委員會版本強度為八，丁守中版本強度為九。

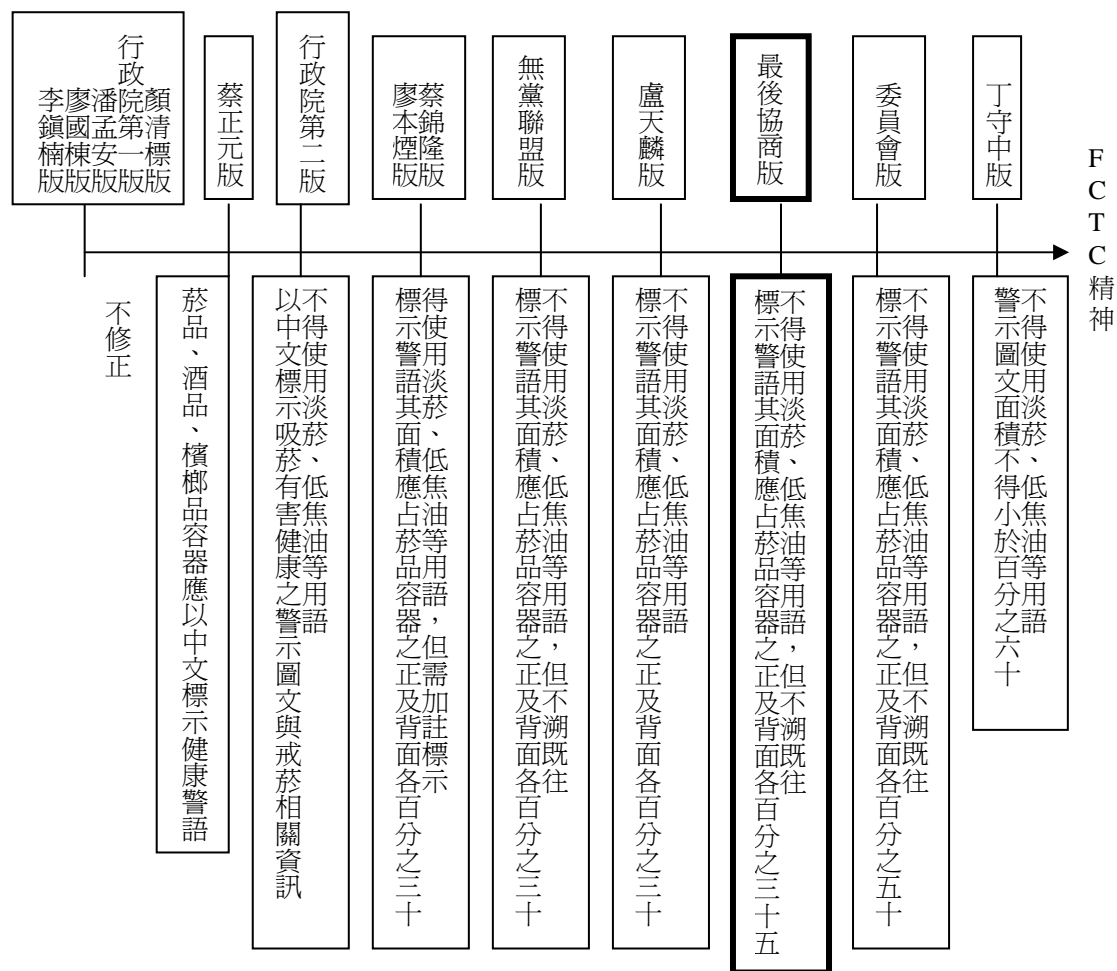


圖 2-2 各版本有關加印菸品容器警示圖文之光譜圖

資料來源：作者自繪。

委員會通過的條文與每一版本最大不同處在於，該條文明定規範內容應「不溯既往」，該意見始出於盧天麟等委員在委員會審查時提出修正動議，盧天麟等委員認為對人民權益有損事項以不溯既往為原則，維護民眾對法律的信賴感。此舉一出，委員會上討論熱烈，蔡正元委員直接指出是否溯及既往，重點在於要不要禁止菸酒公司在菸品表面出現「長壽」二字而已。

部分委員認為保留「長壽菸」這品牌名稱，是為了台灣在世界上的知名度和象徵講話，且菸屬於商品而非毒品，更沒有理由要求「長壽菸」改名，加以菸品名稱與標示內容雖然不應有誤導民眾之嫌，但也應考慮台灣文化。但持另一立場的委員認為，名勝古蹟、熱情民風等比「長壽菸」更適合代表我國，不應以「長壽菸」作為台灣文化的代表，若通過不溯既往的條文，我國將成反菸趨勢下的笑柄。

對該條文的爭論並未在委員會討論當下通過，而是保留協商，協商後委員會決定警示圖文面積不得小於百分之五十，且應不溯既往。條文送至院會審議時，再因朝野協商，將警示圖文面積向下修正至不得小於百分之三十五。

參、限制菸商廣告與贊助

依據 FCTC 第三部分「減少菸草需求的措施」，其中，第十三條「菸草廣告、促銷和贊助」規定，一、各締約方認識到廣泛禁止廣告、促銷和贊助將減少菸草製品的消費；二、每一締約方應根據其憲法或憲法原則廣泛禁止所有的菸草廣告、促銷和贊助；三、因其憲法或憲法原則而不能採取廣泛禁止之締約方，應限制所有的菸草廣告、促銷和贊助。

此精神欲落實於我國，行政院第二版與廖國棟委員於第九條中增列或修正細項，擴大規定限制菸商廣告與贊助範圍，正面列舉不得以哪些項目進行促銷或廣告。行政院二版取消菸商得以雜誌促銷或為菸品廣告的「權利」，廖國棟版本則由現先的一百二十則限縮為一百則。

丁守中與廖本煙委員之版本提出「『任何人不得為』菸品廣告或為菸品贊助」，蔡錦隆與盧天麟委員則認為「『任何人不得對消費者為』菸品廣告或為菸品贊助」，盧更提出每一菸品品項於每個陳列架上展示二個陳列面為限。蔡正元委員則將酒品與檳榔品之廣告及贊助一同納入該條文之規定中。

上述丁與廖及蔡與盧二版本最大之差異處在於行為的「行使對象」不同。丁與廖的版本根據 FCTC 第十三條之規定，禁止一切廣告、促銷與贊助活動有助降低菸品消費，任何人皆不得為之。而蔡與盧則是以菸品乃合法性商品為基底，認為全面禁止合法銷售商品之行為，有侵害菸品業者之生存權、財產權等憲法上所保障基本權利之嫌。況且，為因應菸品販售之實際需要，於足使消費者獲知菸品品牌與價格等之範圍內提供贈品、刊登雜誌廣告、贊助活動及為菸品陳列展示均為現行條文所明白確認。為避免無限制擴充侵犯正常商業活動機制及人民權益，明定對消費者以一定方式促銷菸品或為菸品廣告之行為，不受第九條限制。⁶⁷蔡錦隆委員亦於其版本第十條中，列舉四款「對消費者以下列方式促銷菸品或為菸品廣告，不受前條之限制」之規定。

相較於上述版本對廣告方式與對象的限縮，無黨聯盟提出的版本與現行條文較為接近，允許隨菸品附送菸品價格五分之一以下之贈品，且在規定內的活動如體育、公益、演唱會等，向消費者宣傳菸品或贊助活動。該版本對最後協商影響不大，最後協商結果仍採委員會審查通過條文。此些修正版本整理於表 2-6 中。

⁶⁷ 同註 55，頁委 76。

表 2-6 各版本有關限制菸商廣告與贊助之規定

現行條文	<p>第九條 促銷菸品或為菸品廣告，不得以左列方式為之：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、以廣播、電視、電影片、錄影物、報紙、看板、海報、單張、通知、通告、說明書、樣品、招貼、展示或其他文字、圖畫或物品為宣傳。 二、以折扣方式為宣傳。 三、以其他物品作為銷售菸品之贈品或獎品。但隨菸附送菸品價格四分之一以下之贈品，不在此限。 四、以菸品作為銷售其他物品之贈品或獎品。 五、以菸品與其他物品包裹一起銷售。 六、以菸品單支、散裝或包裝分發。 七、以菸品品牌名稱贊助或舉辦體育、藝術或其他活動。 八、以菸品品牌舉行或贊助品嚐會、演唱會及演講會。 九、其他經中央主管機關公告禁止之方式。 <p>製造、輸入或販賣菸品者以雜誌促銷菸品或為菸品廣告，以每年刊登不超過一百二十則為限，且不得刊登於以未滿十八歲之青少年為主要讀者之雜誌。</p> <p>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。</p>
行政院第一版	不修正
行政院第二版	<p>第九條 促銷菸品或為菸品廣告，不得以下列方式為之：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、以廣播、電視、電影片、錄影物、電子訊號、電腦網路、報紙、雜誌、看板、海報、單張、通知、通告、說明書、樣品、招貼、展示或其他文字、圖畫、物品或電磁紀錄物為宣傳。 二、以採訪、報導介紹菸品或假借他人名義之方式為宣傳。 三、以折扣方式銷售菸品或以其他物品作為銷售菸品之贈品或獎品。 四、以菸品作為銷售物品、活動之贈品或獎品。 五、以菸品與其他物品包裹之方式包裹一起銷售。 六、以單支、散裝或包裝之方式分發或兜售。 七、利用與菸品品牌名稱或商標相同或近似之商品為宣傳。 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。 九、其他經中央主管機關公告禁止之方式。
顏清標版本	不修正
丁守中版本	第九條 任何人不得為菸品廣告或為菸品贊助。
潘孟安版本	不修正
蔡正元版本	<p>第九條 促銷菸品、酒品、檳榔品或為菸品、酒品、檳榔品廣告，不得以下列方式為之：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、二款不修正。 三、以其他物品作為銷售菸品、酒品、檳榔品之贈品或獎品。但隨菸、酒附送菸品、酒品價格四分之一以下之贈品，不在此限。 四、以菸品、酒品、檳榔品作為銷售其他物品之贈品或獎品。 五、以菸品、酒品、檳榔品與其他物品包裹一起銷售。 六、不修正。 七、以菸品、酒品、檳榔品品牌名稱贊助或舉辦體育、藝術或其他活動。 八、以菸品、酒品、檳榔品品牌舉行或贊助品嚐會、演唱會及演講會。 九、不修正。 <p>製造、輸入或販賣菸品、酒品、檳榔品者以雜誌促銷菸品或為菸品、酒品、檳榔品廣告，以每年刊登不超過一百二十則為限，且不得刊登於以未滿十八歲之青少年為主要讀者之雜誌。</p> <p>菸品、酒品、檳榔品製造、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、酒品、檳榔品之品嚐、銷售或進行促銷活動。</p>

蔡錦隆 版本	第九條 任何人不得對消費者為菸品廣告或為菸品贊助。
廖本煙 版本	第九條 任何人不得為菸品廣告或為菸品贊助。
廖國棟 版本	第九條 促銷菸品或為菸品廣告，不得以左列方式為之： 一至九款不修正 製造、輸入或販賣菸品者以雜誌促銷菸品或為菸品廣告，以每年刊登不超過一百則為限，且不得刊登於以未滿十八歲之青少年為主要讀者之雜誌。 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。
盧天麟 版本	第九條 任何人不得對消費者為菸品廣告或為菸品贊助。 複合式零售商店於展示菸品時，以每一菸品品項於每個陳列架上展示二個陳列面為限。 前項所稱複合式零售商店，不包括大型量販店、菸酒專賣店及免稅商店等。
李鎮楠 版本	不修正
委員會 版本 (註：照行政院提案通過)	第九條 促銷菸品或為菸品廣告，不得以下列方式為之： 一、以廣播、電視、電影片、錄影物、電子訊號、電腦網路、報紙、雜誌、看板、海報、單張、通知、通告、說明書、樣品、招貼、展示或其他文字、圖畫、物品或電磁紀錄物為宣傳。 二、以採訪、報導介紹菸品或假借他人名義之方式為宣傳。 三、以折扣方式銷售菸品或以其他物品作為銷售菸品之贈品或獎品。 四、以菸品作為銷售物品、活動之贈品或獎品。 五、以菸品與其他物品包裹之方式包裹一起銷售。 六、以單支、散裝或包裝之方式分發或兜售。 七、利用與菸品品牌名稱或商標相同或近似之商品為宣傳。 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。 九、其他經中央主管機關公告禁止之方式。
無黨聯盟 版本	第九條 對消費者促銷菸品或為菸品廣告，不得以下列方式為之： 一、以廣播、電視、電影片、錄影物、電子訊號、電腦網路、報紙、雜誌、看板、海報、單張、通知、通告、說明書、樣品、招貼、展示或其他文字、圖畫、物品或電磁紀錄物為宣傳。 二、以採訪、報導介紹菸品或假借他人名義之方式為宣傳。 三、以折扣方式銷售菸品或以其他物品作為銷售菸品之贈品或獎品。但隨菸附送菸品價格五分之一以下之贈品，不在此限。 四、以菸品作為銷售物品、活動之贈品或獎品。 五、以菸品與其他物品包裹之方式包裹一起銷售。 六、以單支、散裝或包裝之方式分發或兜售。 七、利用與菸品品牌名稱或商標相同或近似之商品為宣傳。 八、利用茶會、餐會、說明會、品嚐會、演唱會、演講會、體育或公益等活動向消費者為宣傳或以菸品贊助之方式為宣傳。 九、其他經中央主管機關公告禁止之方式。 菸品製造、輸入業者，得於非以未滿十八歲者為主要對象之雜誌刊登菸品廣告，但同一製造廠商每年以一百則為限，菸品廣告不得刊登於雜誌封面或雜誌包裝上。
最後協商 版本	照委員會審查條文通過

資料來源：作者自行整理。

本研究就各版本對限制菸商廣告與贊助之規定，於圖 2-3 以光譜圖表示其態度。規範範圍愈廣限制愈多者，其強度愈趨於 FCTC 精神，表示不修正者亦視為是對該條文的態度表示。依順序尺度在每一修正項目上由左至右分別給與一至九的強度，顏清標等版本強度為一，蔡正元版本強度為二，無黨聯盟版本強度為三，廖國棟版本強度為四，行政院第二版強度為五，委員會與最後協商版本強度為六，蔡錦隆版本強度為七，盧天麟版本強度為八，丁守中等版本強度為九。

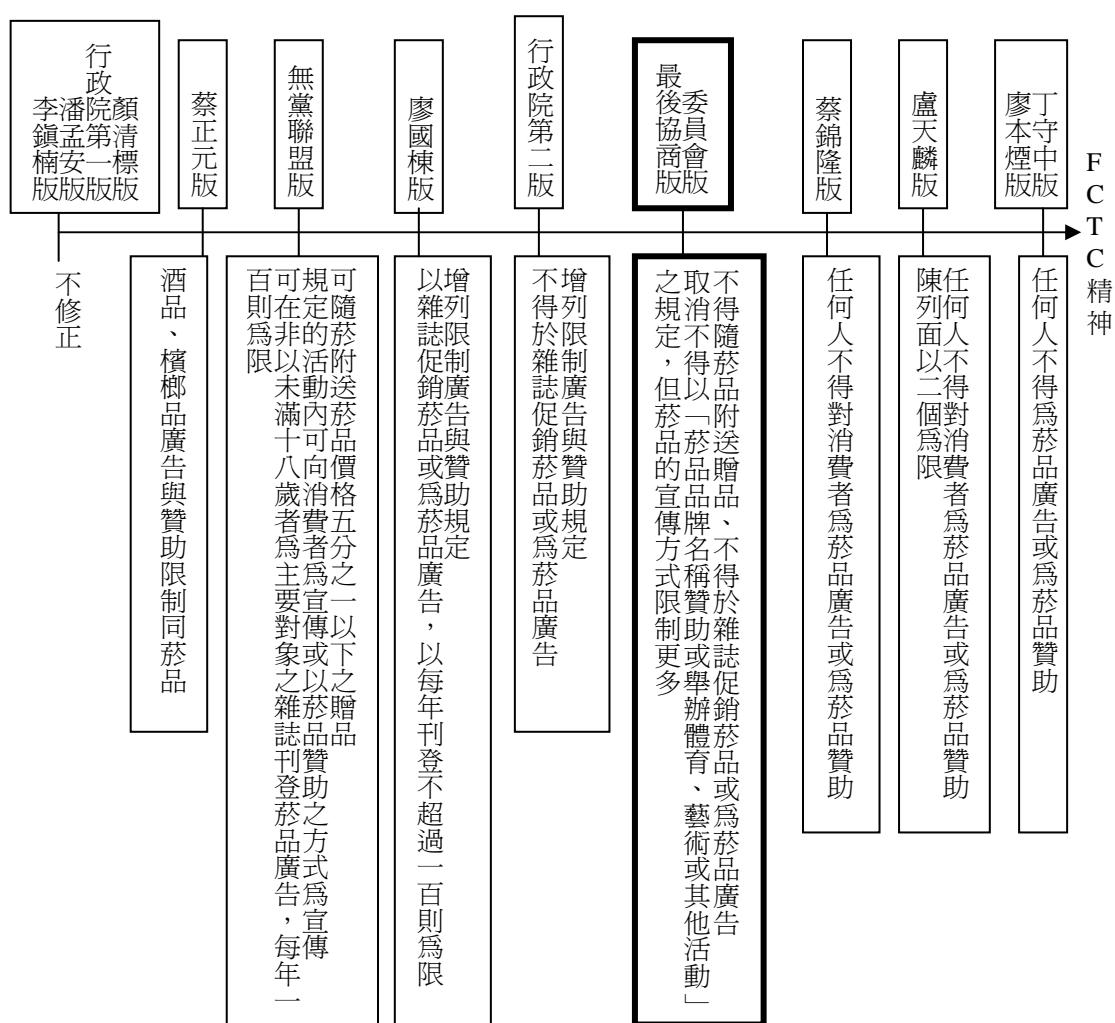


圖 2-3 各版本有關限制菸商廣告與贊助之光譜圖

資料來源：作者自繪。

在委員會審查過程中，丁守中委員認為應依 FCTC 第十三條規定，禁止一切廣告促銷與贊助活動，若依行政院二版通過，容易造成上有政策下有對策情況發生，產生執法上的漏洞，因此建議應規定「任何人不得為菸品廣告或為菸品贊助」。針對丁委員的質疑，衛生署長侯勝茂認為雖然 FCTC 禁止菸品廣告與贊助，但 FCTC 條文的前提在於尊重每個國家的規定，因此我國在禁止該行為上，應以條列方式表示清楚，減少解釋上的模糊空間，以防窒礙難行。

盧天麟委員對丁委員意見提出二個反駁之處，他認為需擔心的應該是當消費者看見菸品廣告、贊助活動或促銷時，引起消費行為的增加，不應指向菸商對任何人為該行為。第二，菸商團體間的促銷行為不應包含在內，如製造商向經銷商促銷菸品。就此二點，盧天麟委員認為應是「任何人不得對消費者為菸品廣告或為菸品贊助」。楊麗環委員也贊同盧委員的說法，建議將行政院版本修正為「對消費者促銷菸品或為菸品廣告不得以下列方式為之……」，其餘不修改，倘若可行，就讓該條文通過。

各委員對該條文的歧見主要爭執在行為行使對象的不同，菸商的商業活動應有保留空間，最後在丁守中委員讓步下，該條文以行政院二版通過，直至三讀通過不再討論。

肆、公共及工作場所禁菸

依據 FCTC 第三部分「減少菸草需求的措施」，其中第八條「防止接觸菸草煙霧」規定，每締約方應在國家法律規定的現有國家管轄範圍內採取和實行，並在其他司法管轄許可權內積極促進採取和實行有效的立法、實施、行政和（或）其他措施，以防止在室內工作場所、公共交通工具、室內公共場所，適當時，包括其他公共場所接觸菸草煙霧。

針對公共及工作場所禁菸之規範，我國菸害防制法列於第十三條與第十四條。行政院第二版中，擴大原禁止吸菸場所之範圍，可設立吸菸區之場所加立「多人共用之室內工作場所」一款，且限制吸菸區（室）應符合多項規定，包含吸菸室所佔面積不得大於該場所室內、室外面積二分之一，室內吸菸室應有獨立之空調或通風系統，且與禁菸場所完全區隔等。

丁守中委員版本認為高級中等學校以下之場所、供公共運輸交通系統、室內工作及供公共使用之場所等應全面禁止吸菸，該場所出入門口十公尺半徑範圍之

內也應包含在內禁止吸菸。室內工作場所禁菸乃是考量在室內工作民眾每日必須長時間待在該場所，不吸菸者之健康應受到保護。因菸味具擴散性，為避免禁菸場所仍存菸害，規定出入門口外一定範圍內應禁止吸菸。可設吸菸區之場所部份，特別加入民眾於騎樓、行人徒步區在吸菸區使得吸菸。吸菸區（室）面積則不得大於該場所總面積四分之一。

蔡錦隆委員版本依原第十三條規定之場所，於第一項第一至三款中增列「供民眾使用」，以避免過度限制人民之自由權利。針對時下青少年經常出入之場所，增列電子遊戲場及網咖之營業場所應全面禁菸，以避免誘發青少年吸菸行為，並維護其健康。可設吸菸區之場所規定中，保留全面禁菸與否之權利予該場所負責人，該場所負責人可依其商業機制得視為全面禁菸之場所。另室內吸菸室應有獨立之空調或通風系統，且與禁菸場所完全區隔等。

廖本煙、廖國棟與盧天麟三委員之版本可設吸菸區之場所與行政院強調雷同，多人共用之室內工作場所可設吸菸區（室），吸菸區（室）之面積一為須小於禁菸區三分之一，一為不得大於禁菸區，另一則是不得大於各該場所室內、室外面積二分之一，且室內吸菸室應有獨立之空調或通風系統，與禁菸場所完全區隔等。禁菸場所部分，廖本煙與盧天麟委員版本不修正，廖國棟委員修正範圍較小。

李鎮楠委員版本不修正禁菸場所之規定，但於可設吸菸區之場所規定中，特別增列國軍軍隊駐守之營區，以減少國軍弟兄相互影響吸菸行為之機會。蔡正元委員版本中，禁止吸菸之場所亦同時禁止飲酒與嚼檳榔，可設吸菸區場所之規定則不修正。

最後提出的無黨聯盟版本同蔡錦隆版本，在部分項款中增加「供民眾使用」字樣於全面禁菸場所條文中；該版本最為不同之處在於可設吸菸區的場所，條文中給予私人營業場所的業者自行決定的權限，業者可自由決定該場所是否全面禁菸，若設置吸菸區則應具備獨立空調系統。相較於其他版本，此條文的確給予業者相當的彈性與權限，也確實符合無黨聯盟認為應受保障的財產權與經營權。該層面主要受爭議之處，歸納為以下四點。⁶⁸

⁶⁸ 整理自：行政院衛生署「菸害防制法」修正草案公聽會會議記錄，2005年3月14日。

一、標準與考量的一致性：如對社會福利機構禁菸之規範，同為社會福利機構，只有身心障礙機構受全面禁菸之限制，其他社會福利機構卻可設置吸菸區（室）。行政院對受限對象衡量的標準應具一致性。

二、特殊營業場所之限制：特殊營業場所如 Pub、Disco、電子遊戲場、網咖等，因消費族群之特殊性，若要求該消費者禁止吸菸，或要求其至吸菸區吸菸，反將不吸菸區留給少數客群，就該特殊性質之場所是為不妥。

三、限制吸菸之場所種類繁多，列舉式規定容易造成立法不夠周延完整，未來若有新興場所出現，將無法立即規範。

四、執行之可行性：公共、工作場所吸菸需受限制，但其限制標準不宜過高，如小型餐飲業對法律配合的可能性。現行法律的執行結果顯示成效不彰，若訂定之標準過高，將造成「徒法不足以自行」之窘境。

此爭議層面最後因無黨聯盟意見的加入，公共場所全面禁菸無法於該次修法落實，另加入於第十五條第一款第三項與第十一條的但書條款，排除部分公共場所免於限制。原應該是民眾得以直接免於二手菸害的條文，成為菸商進入的最佳後門途徑，菸害防制法修法最大爭議最後由是落幕。

表 2-7 各版本有關禁止吸菸場所之規定

現行條文	<p>第十三條 左列場所不得吸菸：</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、圖書室、教室及實驗室。 二、表演廳、禮堂、展覽室及會議廳（室）。 三、室內體育館及游泳池。 四、民用航空器、客運汽車、纜車、計程車、渡船、電梯間、密閉式之鐵路列車、捷運系統之車站、車廂及其他各種密閉式之公共運輸工具。 五、托兒所、幼稚園、 六、醫療機構、護理機構、其他醫事機構及殘障福利機構。 七、金融機構、郵局及電信局之營業場所。 八、製造、儲存或販賣易燃易爆物品之場所。 九、其他經中央主管機關指定公告之場所。 <p>前項場所，應設置明顯禁菸標示。</p>
行政院第一版	不修正
行政院第二版	<p>第十五條 下列場所全面禁止吸菸：</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、高級中等學校以下學校、兒童及少年福利機構及其他以供兒童及少年教育或活動為主要目的之場所。 二、醫療機構、護理機構、其他醫事機構及身心障礙福利機構所在場所。 三、大眾運輸工具、計程車、遊覽車及捷運系統之車站。 四、製造、儲存或販賣易燃易爆物品之場所。 五、金融機構、郵局及電信事業之營業場所。 六、供室內體育、運動或健身之場所。 七、教室、圖書室、實驗室、表演廳、禮堂、展覽室、會議廳（室）及電梯廂內。 八、經各級主管機關公告指定之公共場所及交通工具。 <p>前項所定場所，應於所有入口處設置明顯禁菸標示，並不得供應與吸菸有關之器物。</p>
顏清標版本	不修正
丁守中版本	<p>第十三條 下列場所全面禁止吸菸：</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、高級中等學校以下學校及其他供兒童及少年教育或活動為主要目的之場所。 二、醫療機構、護理機構、其他醫事機構及社會福利機構。 三、供公眾運輸之交通系統。 四、製造、儲存、或販賣易燃易爆物品之場所。 五、室內工作及供公共使用之場所。 六、前列各款場所出入口十公尺半徑範圍之內。 七、其他經主管機關公告指定之場所。 <p>前項以外經所有人、負責人或管理人指定全面禁止吸菸之場所，禁止吸菸。</p> <p>前二項場所應分別於各入口處設置明顯禁菸標示，並不得於場所內供應菸品或放置菸灰缸與吸菸有關之器物。</p>

潘孟安 版本	不修正
蔡正元 版本	第十三條 下列場所不得吸菸、飲酒、嚼檳榔： 一、圖書室、教室及實驗室。 二、表演廳、禮堂、展覽室及會議廳（室）。 三、室內體育館及游泳池。 四、民用航空器、客運汽車、纜車、計程車、渡船、電梯間、密閉式之鐵路列車、捷運系統之車站、車廂及其他各種密閉式之公共運輸工具。 五、托兒所、幼稚園、 六、醫療機構、護理機構、其他醫事機構及殘障福利機構。 七、金融機構、郵局及電信局之營業場所。 八、製造、儲存或販賣易燃易爆物品之場所。 九、其他經中央主管機關指定公告之場所。 前項場所，應設置明顯禁菸、禁酒、禁止嚼檳榔標示。
蔡錦隆 版本	第十三條 下列場所不得吸菸： 一、供民眾使用之圖書室、教室及實驗室。 二、供民眾使用之表演廳、禮堂、展覽室及會議廳（室）。 三、供民眾使用之室內體育館及室內游泳池。 四、民用航空器、客運汽車、纜車、計程車、渡船、電梯間、密閉式之鐵路列車、捷運系統之車站、車廂及其他各種密閉式之公共運輸工具。 五、幼兒所、幼稚園、兒童遊樂場所及高級中等學校以下學校。 六、醫療機構、護理機構、其他醫事機構及身心障礙福利機構。 七、金融機構、郵局及電信機構之營業場所。 八、製造、儲存或販賣易燃易爆物品之場所。 九、電子遊戲場及網咖之營業場所。 前項場所，應於入口及其他適當地點設置明顯禁菸標示；且場所內不得置放煙灰缸等供吸食菸品之用物。
廖本煙 版本	不修正
廖國棟 版本	不修正
盧天麟 版本	不修正
李鎮楠 版本	不修正

政治過程對政策合法化的影響—以菸害防制法修正案為例

<p>委員會 版本</p> <p>(註：照行 政院提案修 正通過)</p>	<p>第十五條 下列場所全面禁止吸菸：</p> <p>一、高級中等學校以下學校及其他供兒童及少年教育或活動為主要目的之場所。</p> <p>二、醫療機構、護理機構、其他醫事機構及老人福利機構以外之社會福利機構所在場所。</p> <p>三、政府機關及公營事業機構所在場所。</p> <p>四、大眾運輸工具、計程車、遊覽車、捷運系統、車站及旅客等候室。</p> <p>五、製造、儲存或販賣易燃易爆物品之場所。</p> <p>六、金融機構、郵局及電信事業之營業場所。</p> <p>七、供室內體育、運動或健身之場所。</p> <p>八、教室、圖書室、實驗室、表演廳、禮堂、展覽室、會議廳(室)及電梯廂內。</p> <p>九、歌劇院、電影院、視聽歌唱業或資訊休閒業及其他供公眾休閒娛樂之室內場所。</p> <p>十、旅館、商場、餐飲店或其他供公眾消費之室內場所。</p> <p>十一、三人以上共用之室內工作場所。</p> <p>十二、其他供公共使用之室內場所及經各級主管機關公告指定之公共場所及交通工具。</p> <p>前項所定場所，應於所有入口處設置明顯禁菸標示，並不得供應與吸菸有關之器物</p>
<p>無黨聯盟 版本</p>	<p>第十五條 下列場所全面禁止吸菸：</p> <p>一、高級中等學校以下學校其他供兒童及少年教育或活動為主要目的之場所。</p> <p>二、醫療機構、護理機構及其他醫事機構。</p> <p>三、民用航空器、客運汽車、纜車、計程車、渡船、電梯間、鐵路列車、捷運系統之車箱及其他各種密閉室之公共運輸工具。</p> <p>四、製造、儲存或販賣易燃易爆物品之場所。</p> <p>五、金融機構、郵局及電信事業之營業場所。</p> <p>六、供民眾使用之室內體育、運動或健身之場所。</p> <p>七、供民眾使用之教室、圖書室、實驗室及公營之表演廳、社教館、紀念館、博物館、美術館或展覽室。</p> <p>八、其他與上列場所性質類似並經中央主管機關公告指定之場所。</p> <p>前項所定場所，應於所有入口處設置明顯禁菸標示，並不得供應與吸菸有關之器物</p>
<p>最後協商 版本</p>	<p>第十五條 下列場所全面禁止吸菸：</p> <p>一、高級中等學校以下學校及其他供兒童及少年教育或活動為主要目的之場所。</p> <p>二、大專校院、圖書館、博物館、美術館及其他文化或社會教育機構所在之室內場所。</p> <p>三、醫療機構、護理機構、其他醫事機構及社會福利機構所在場所。但老人福利機構於設有獨立空調及獨立隔間之室內吸菸室，或其室外場所，不在此限。</p> <p>四、政府機關及公營事業機構所在之室內場所。</p> <p>五、大眾運輸工具、計程車、遊覽車、捷運系統、車站及旅客等候室。</p> <p>六、製造、儲存或販賣易燃易爆物品之場所。</p> <p>七、金融機構、郵局及電信事業之營業場所。</p> <p>八、供室內體育、運動或健身之場所。</p> <p>九、教室、圖書室、實驗室、表演廳、禮堂、展覽室、會議廳(室)及電梯廂內。</p> <p>十、歌劇院、電影院、視聽歌唱業或資訊休閒業及其他供公眾休閒娛樂之室內場所。</p> <p>十一、旅館、商場、餐飲店或其他供公眾消費之室內場所。但於該場所內設有獨立空調及獨立隔間之室內吸菸室、半戶外開放空間之餐飲場所、雪茄館、下午九時以後開始營業且十八歲以上始能進入之酒吧、視聽歌唱場所，不在此限。</p> <p>十二、三人以上共用之室內工作場所。</p> <p>十三、其他供公共使用之室內場所及經各級主管機關公告指定之場所及交通工具。</p> <p>前項所定場所，應於所有入口處設置明顯禁菸標示，並不得供應與吸菸有關之器物。</p> <p>第一項第三款及第十一款但書之室內吸菸室，其面積、設施及設置辦法，由中央主管機關定之。</p>

資料來源：作者自行整理。

表 2-8 各版本有關可設吸菸區場所之規定

現行條文	<p>第十四條 左列場所除吸菸區（室）外，不得吸菸：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、學校、社教館、紀念館、圖書館、博物館、美術館、文化中心。 二、歌劇院、電影院及其他演藝場所。 三、觀光旅館、百貨公司、超級市場、購物中心及建築樓地板面積二百平方公尺以上之餐廳。 四、非密閉式之鐵路列車及輪船。 五、車站、港口、機場之售票室及旅客等候室。 六、政府機關及公營事業機構。 七、社會福利機構。 八、其他經中央主管機關指定公告之場所。 <p>前項吸菸區（室）應有明顯之區隔及標示。</p>
行政院第一版	不修正
行政院第二版	<p>第十六條 下列場所除吸菸區（室）外，不得吸菸；未設吸菸區（室）者，全面禁止吸菸：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、大專校院、圖書館、博物館、美術館及其他文化或社會教育機構所在場所。 二、政府機關及公營事業機構所在場所。 三、前條第一項第一款及第二款以外之社會福利機構所在場所。 四、大眾運輸工具、計程車及遊覽車之售票及旅客等候場所。 五、體育場、室外游泳池或其他類似供室外體育、運動或健身之場所。 六、歌劇院、電影院、視聽歌唱業或資訊休閒業及其他供公眾休閒娛樂之室內場所。 七、旅館、商場、餐飲店或其他供公眾消費之室內場所。 八、多人共用之室內工作場所。 九、其他經各級主管機關指定公告之公共場所及交通工具。 <p>前項所定場所，應於所有入口處及其他適當地點設置明顯禁菸標示或除吸菸區（室）外不得吸菸意旨之標示；且除吸菸區（室）外，不得供應與吸菸有關之器物。</p> <p>第一項吸菸區（室）之設置應符合下列規定：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、吸菸區（室）應有明顯之標示。 二、吸菸區（室）之面積不得大於各該場所室內、室外面積二分之一，且室內吸菸室不得設於必經之處。 三、室內吸菸室應有獨立之空調或通風系統，且與禁菸場所完全區隔。
顏清標版本	不修正
丁守中版本	<p>第十四條 下列場所除吸菸區（室）外，不得吸菸：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、大專以上各級學校、圖書館、博物館、美術館及其他文化或社會教育機構。 二、室外休閒娛樂場所。 三、室外體育場、游泳池或其他類似供室外體育、運動或健身之場所。 四、騎樓、行人徒步區。 五、其他經主管機關指定公告之場所。 <p>前條第一項及前項以外經所有人、負責人或管理人指定除吸菸區（室）外不得吸菸之場所，除吸菸區（室）外禁止吸菸。</p> <p>第一項場所應於所有入口處及其他適當地點設置除吸菸區（室）外不得吸菸意旨之標示。其禁菸區準用前條規定；吸菸區（室）之設置則應符合下列規定：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、吸菸區（室）應有明顯之標示。 二、吸菸區（室）面積不得大於第一項場所總面積四分之一，且不得設於多數人必經之處。 三、吸菸區（室）應設於室外，且應與前條第一項第五款所列之室內公共場所完全區隔。
潘孟安版本	不修正

政治過程對政策合法化的影響—以菸害防制法修正案為例

<p>蔡正元 版本</p>	<p>不修正</p>
<p>蔡錦隆 版本</p>	<p>第十四條 下列場所吸菸區（室）外，不得吸菸；場所負責人並得將其規範為全面禁菸之場所： 一、學校、社教館、紀念館、圖書館、博物館、美術館、文化中心。 二、歌劇院、電影院、視聽歌唱場所、遊憩場所及其他演藝場所。 三、觀光旅館、百貨公司、超級市場、購物中心及建築物樓地板面積二百平方公尺以上之餐廳、茶館、咖啡館。 四、非密閉式之鐵路列車及輪船。 五、車站、港口、機場之售票室及旅客等候室。 六、政府機關及公營事業機構。 七、社會福利機構。 八、其他經中央主管機關指定公告之場所。 前項場所，應於入口及其他適當地點，設置「本場所除吸菸區（室）外，不得吸菸」意旨之標示，其禁菸區不得置放菸灰缸等吸食菸品有關之器物。 第一項之場所，吸菸區（室）與禁菸區二者應有完全之區隔，明顯之標示，吸菸室並應有獨立之空調或通風系統。</p>
<p>廖本煙 版本</p>	<p>第十四條 下列場所除吸菸區（室）外，不得吸菸： 一、圖書館、博物館、美術館及其他文化或社會教育機構。 二、歌劇院、電影院、視聽歌唱業或資訊休閒業及其他相類之休閒娛樂場所。 三、旅館、密閉式之商場、建築樓地板面積二百平方公尺以上之餐廳或其他相類場所。 四、供公眾運輸交通工具之售票及旅客等候場所。 五、政府機關及公營事業機構。 六、社會福利機構。 七、體育場、室外游泳池或其他類似供室外體育、運動或健身之場所。 八、多人共用之室內工作場所。 九、其他經主管機關指定公告之公共場所。 前條第一項及前項以外經所有人、負責人或管理人指定除吸菸區（室）外不得吸菸之場所，除吸菸區（室）外禁止吸菸。 第一項場所應於所有入口處及其他適當地點設置除吸菸區（室）外不得吸菸意旨之標示。其禁菸區準用前條規定；吸菸區（室）之設置則應符合下列規定： 一、吸菸區（室）應有明顯之標示。 二、吸菸區（室）所佔面積須小於禁菸區三分之一，且不得設於多數人必經之處。 三、吸菸區（室）應有獨立之空調或通風系統，且與禁菸區完全區隔。</p>
<p>廖國棟 版本</p>	<p>第十四條 下列場所除吸菸區（室）外，不得吸菸： 一、大專以上各級學校、圖書館、博物館、美術館及其他文化或社會教育機構。 二、歌劇院、電影院、視聽歌唱業或資訊休閒業及其他相類之休閒娛樂場所。 三、旅館及密閉式之商場或其他相類場所。 四、供公眾運輸交通之售票及旅客等候場所。 五、政府機關及公營事業機構。 六、身心障礙福利機構以外之社會福利機構。 七、體育場、室外游泳池或其他類似供室外體育、運動或健身之場所。 八、多人共用之室內工作場所。 九、其他經主管機關指定公告之公共場所。 前條第一項及前項以外經所有人、負責人或管理人指定除吸菸區（室）外不得吸菸之場所，除吸菸區（室）外禁止吸菸。 第一項場所應於所有入口處及其他適當地點設置除吸菸區（室）外不得吸菸意旨之標示。其禁菸區準用前條規定；吸菸區（室）之設置則應符合下列規定： 一、吸菸區（室）應有明顯之標示。 二、吸菸區（室）面積不得大於禁菸區，且不得設於多數人必經之處。 三、吸菸區（室）應有獨立之空調或通風系統，且與禁菸區完全區隔。</p>

盧天麟 版本	<p>第十六條 下列場所除吸菸區（室）外，不得吸菸；未設吸菸區（室）者，全面禁止吸菸：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、大專校院、圖書館、博物館、美術館及其他文化或社會教育機構所在場所。 二、政府機關及公營事業機關所在場所。 三、前條第一項第一款及第二款以外之社會福利機構所在場所。 四、大眾運輸工具、計程車及遊覽車之售票及旅客等候場所。 五、體育場、室外游泳池或其他類似供室外體育、運動或健身之場所。 六、歌劇院、電影院、視聽歌唱業或資訊休閒業及其他供公眾休閒娛樂之室內場所。 七、旅館、商場、餐飲店或其他供公眾消費之室內場所。 八、多人共用之室內工作場所。 九、其他經各級主管機關指定公告之公共場所及交通工具。 <p>前項所定場所，應於所有入口處及其他適當地點設置明顯禁菸標示或除吸菸區（室）外不得吸菸意旨之標示；且除吸菸區（室）外，不得供應與吸菸有關之器物。</p> <p>第一項吸菸區（室）之設置應符合下列規定：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、吸菸區（室）應有明顯之標示。 二、吸菸區（室）之面積不得大於各該場所室內、室外面積二分之一，且室內擋菸室不得設於必經之處。 三、室內吸菸室應有獨立之空調或通風系統，且與禁菸場所完全區隔。
李鎮楠 版本	<p>第十四條 下列場所除吸菸區（室）外，不得吸菸：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、學校、社教館、紀念館、圖書館、博物館、文化中心。 二、歌劇院、電影院、視聽歌唱場所及其他演藝場所。 三、觀光旅館、百貨公司、超級市場、購物中心、及密閉空間之餐廳、茶館、咖啡館。 四、非密閉式之鐵路列車及輪船。 五、車站、港口、機場之售票室及旅客等候室。 六、政府機關及公營事業機構。 七、社會福利機構。 八、國軍軍隊駐地之營區。 九、電子遊戲場及資訊休閒服務業營業場所。 十、其他經主管機關指定公告之場所。 <p>前項吸菸區（室）應有明顯之區隔及標示。</p>
委員會 版本 (註：照 行政院提 案修正通 過)	<p>第十六條 下列場所除吸菸區外，不得吸菸；未設吸菸區者，全面禁止吸菸：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、大專校院、圖書館、博物館、美術館及其他文化或社會教育機構所在之室外場所。 二、室外體育場、游泳池或其他供公眾休閒娛樂之室外場所。 三、老人福利機構所在之室外場所。 四、其他經各級主管機關指定公告之公共場所及交通工具。 <p>前項所定場所，應於所有入口處及其他適當地點設置明顯禁菸標示或除吸菸區外不得吸菸意旨之標示；且除吸菸區外，不得供應與吸菸有關之器物。</p> <p>第一項吸菸區之設置應符合下列規定：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、吸菸區應有明顯之標示。 二、吸菸區之面積不得大於各該場所室外面積二分之一，且不得設於必經之處。
無黨聯盟 版本	<p>第十六條 下列場所除吸菸區外，不得吸菸；未設吸菸區者，全面禁止吸菸：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、非密閉之鐵路列車、輪船及其他供公眾運輸之交通工具。 二、車站、港口、機場之售票室及旅客等候室。 三、政府機關、公營事業機構所在場所及社會福利機構。 四、其他與上列場所性質類似並經中央主管機關公告指定之場所。 <p>前項所定場所，應於所有入口處及其他適當地點設置明顯禁菸標示或除吸菸區外不得吸菸意旨的標示，且除吸菸區外，不得供應與吸菸有關之器物。</p> <p>第一項吸菸區之設置應符合下列規定：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、吸菸區應有明顯標示。 二、吸菸區之面積不得大於該場所面積二分之一，且不得設於必經之處。 <p>供公眾休閒娛樂或消費之私營業場所由場所所有者或經營者自行規劃為全面禁菸或不禁菸場所或分別設置吸菸區及非吸菸區；但應於入口處設置明顯標示，如設置吸菸區及非吸菸區者應具備獨立之空氣調解系統並符合前條第三項之規定。</p>
最後協商 版本	照委員會審查條文通過

資料來源：作者自行整理。

本研究就各版本對公共及工作場所禁菸之規定，於圖 2-4 以光譜圖表示其態度。規範範圍愈廣限制愈多者，其強度愈趨於接近 FTC 精神，表示不修正者亦視為是對該條文的態度表示。依順序尺度在每一修正項目上由左至右分別給與一至九強度，顏清標等版本強度為一，蔡正元版本強度為二，李鎮楠版本強度為三，無黨聯盟版本強度為四，蔡錦隆版本強度為五，廖國棟版本強度為六，行政院第二版強度為七，廖本煙版本強度為八，最後協商版強度為九，委員會版強度為十，丁守中版強度為十一，F T C 精神強度為十二。

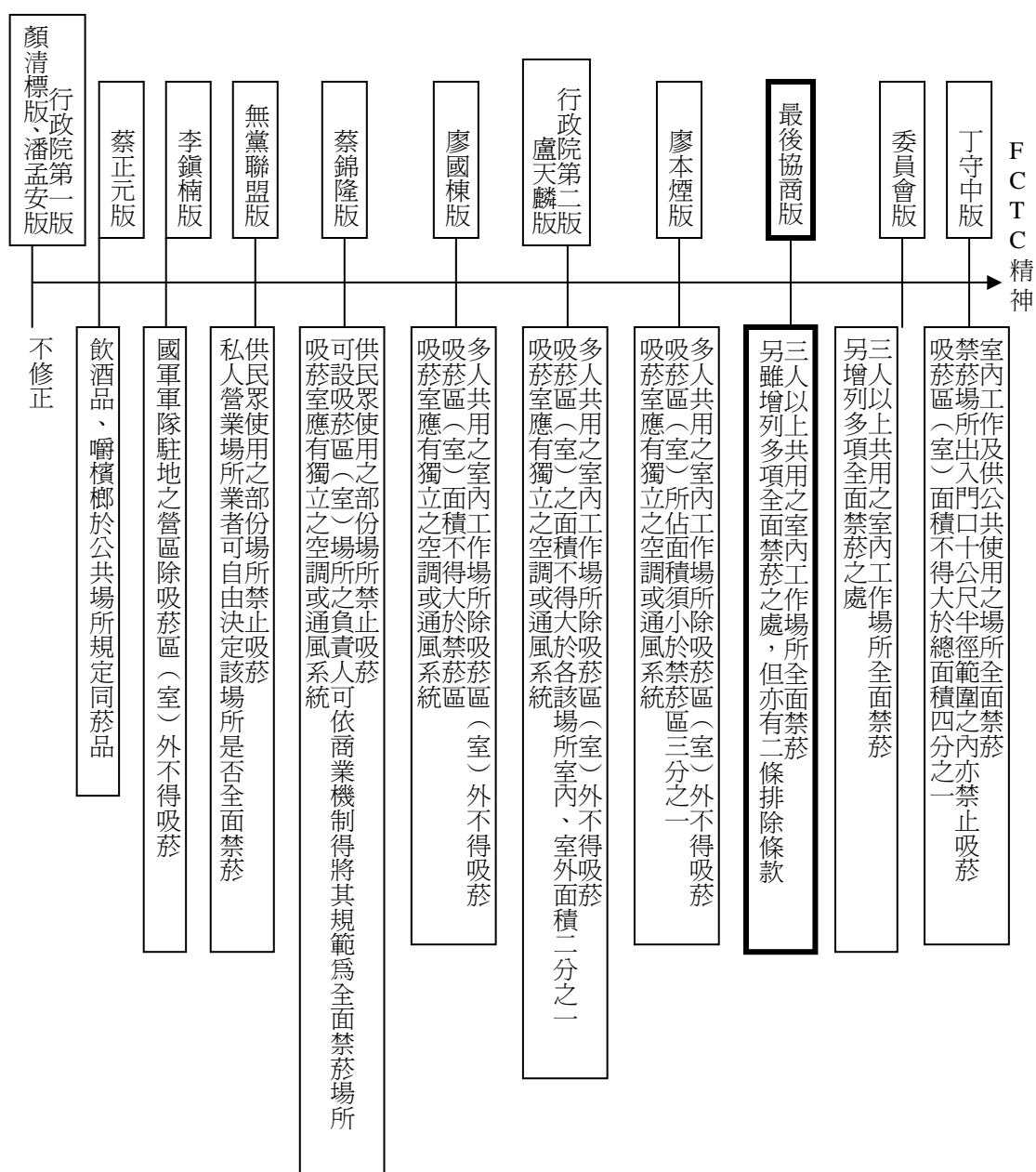


圖 2-4 各版本有關公共及工作場所禁菸之光譜圖

資料來源：作者自繪。

該條文審查過程中因無黨聯盟意見的加入，使得法案一直停滯在二讀會的朝野協商上。由於協商結論需經各黨代表簽名通過才是完成協商程序，但代表無黨聯盟協商的委員在協商結論上寫下但書條款，用意在於希望其他黨團採納其意見，無黨聯盟才會正式簽名。由於菸害防制法的修正最後僅剩該條文，多數委員為使菸害防制新法儘速通過，因此接受但書條款，最後通過的條文排除部分餐飲場所受到規範。

第四節 小結

菸害防制法自民國八十六年三月立法完竣，同年九月正式施行，期間因國內菸害防制菸害防制觀念逐漸高漲，且參與 WHO 各家聯合提出 FCTC，規範各會員國應依公約締造無菸害環境，我國為跟上國際腳步，禁菸風潮再度而起。

為瞭解菸害防制法修正草案中提案立法委員的立場，本研究依據立法院公報各項紀錄，與上文整理之各光譜圖，針對提案委員對菸害防制法修正案態度進行分析。依順序尺度所得之強度，可歸納出丁守中、廖本煙、委員會、盧天麟與最後協商共五版本（依強度由高往下排列，以下亦同）常處於強度最高的右邊，修正內容多且限制嚴格，為第一區塊；相對潘孟安、蔡正元、顏清標、李鎮楠與行政院第一版五版本強度常處於強度較低的左邊，主要修正內容僅多著重於一至二條，其中蔡正元版本著重管制標的的增加，草案內容僅隨原條文更改，以上為第三區塊；行政院第二版、蔡錦隆、廖國棟與無黨聯盟四版本強度常落點於中間強度，對草案內容的限制態度界於第一、三區塊中間，是為第二區塊。

各委員版本與 FCTC 精神的關係由此看出，第一區塊的版本最趨近 FCTC 精神；第三區塊較僅以 FCTC 精神為基礎作些微的修正，或是採不修正的態度；第二區塊則是介於二者之間，這些版本本身條文有的趨近 FCTC 精神，有的僅是些微的修正，因此總體強度座落於中間區塊。

強度的排列上，最後協商版本位於第一區塊最後，表示丁守中、廖本煙與盧天麟委員三版本的意見雖被採納，但在管制程度上仍需向左修正。另一方面，第二區塊版本的意見在討論過程中，被認為應是需向右修正的。此可看出，最後協商版本的產出，是為多方版本意見的整合，在分別往左、右修正的過程中，有的是協商或議價下的產物，如加印菸品容器警示圖文層面；有些則是衝突與妥協的

產物，如公共及工作場所禁菸層面。因此菸害防制新法的產出並非是單一立法委員所能操控的，過程中需隨結構及行爲者之間關係變動，不斷修正己身的立場，得以獲得較為滿意的產出。

本章僅就受爭議較大的層面進行各版本的分析與比較，但實質面上部分委員版本是否有其他著重之處，影響他們更加深入參與修法過程，或對爭議層面特別著重的態度直接影響修法結果，將於下章透過行爲者間的交互關係探討之。另外，下章也介紹菸害防制法修法過程中，參與的重要行爲者，及其角色、策略運作，藉以探討以人爲主體的政治過程對政策合法化的影響。

第三章 行爲者交互關係

政治過程之所以爲一系列的動態活動過程，乃是因人爲因素的加入，不同類型與不同利益之行爲者因面對同一事件依其不同立場產生多次接觸、意見闡述與交換，進而甚或衝突，最後競逐出對同一事件雖不滿意卻尚可接受的結果。如果行爲者對於事件利益的偏好，彼此之間具有顯著的不同，則他們對於問題的解決之道，達成相互的協議，可能就較爲困難。在這類情況之下，最後解決問題的方式，通常取決於行爲者在互動過程中，其所具有的相對影響力量而訂。⁶⁹由此可知，行爲者的交互關係則是來自不同制度所感興趣的層面交織而成。⁷⁰什麼樣的行爲者、什麼樣的目的、什麼樣的策略運作，皆是影響結果的變數，因此探討行爲者間的交互關係，有助瞭解本研究對政治過程之探討。

菸害防制法修正案合法化過程中，行政機關、反菸團體與菸商團體依其不同角色與立場爲法案進行辯護，立法委員則是法案最後的決議者。各行爲者希望修正案可符合己身利益時，皆透過與立法委員的接觸，使其可接納自己的觀點進而產出有利的法案，因此立法委員的角色在合法化過程中最不可或缺。本章將介紹行政機關、立法委員、反菸團體與菸商團體四行爲者，於菸害防制法修正案中的角色、目的與策略運作，及其四者間的交互關係。

第一節 行爲者介紹

菸害防制法之制定係爲國民健康著想，落實菸害防制觀念於一般民眾，以勸導、醫療方式降低吸菸人口，因此，政府行政部門透過與以董氏基金會爲首之反菸團體的合作，配合立法的制定與修正，欲將菸害防制概念更徹底行動、生活化。然菸害防制法之制定衝擊菸品市場利潤，以獲取利潤爲最大依歸之菸商團體，及其相關通路首當其衝，修正案重點在於調漲菸捐、販賣方式、公共場所等等限縮，對菸商團體原有的經營銷售方式管制更甚，菸商團體亦爲其生存權、工作權進入合法化過程。

⁶⁹ 林水波，政策分析評論，台北：五南，1984年，頁82。

⁷⁰ Sabatier, Paul A., "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein," *Policy Sciences*, No.21, 1988, p131.

壹、行政機關

過去歷史上國家主導賣菸的時期，國家政策鼓勵人們抽菸賣菸，實際上來自於國家財政利益的考量，菸的歷史性合法脈絡，早已使菸在社會中有一定的空間，支配著人們意識中承認其「正當性」存有。隨著國際醫學知識及反菸意識的興起，以經濟利益為主要思維的合法意識遭受對抗，鼓動了原本不吸菸者變成可能的反菸施為者，以「健康」為訴求，並且搭上國際性衛生醫療體系的潮流，像是 WHO 等國際組織，取得政治性論述（法律）的合法性地位，限制菸商之傳播行為以及吸菸者的吸菸行為。⁷¹以上為我國菸害防制法制定背景，作為政策的發動者，此次修法中行政機關為解決原先菸害防制法窒礙難行之處，另一原因是為與國際潮流接軌，希望菸害防制新法符合 FCTC 精神。

行政機關率先推出菸害防制法部分條文修正案，主要修正條文即是移列菸品健康福利捐法源並提高課徵金額，例如，有衛政機關受訪者指出：

菸價愈高銷售量就會降低，這是不可否認的，為了以價制量來抑制銷售量，所以盡量調高菸價是國際趨勢。……稅是收到國庫，捐是專款專用，……整體來說與稅收無關，收菸捐也只是為了以價制量。（受訪者 B）

受訪者 B 雖然強調收取菸捐與收取菸稅間的不同目的，然國家一方面賣菸收取菸稅增加國庫收入，一方面以菸有害之名，收取健康福利捐挹注健康保險、菸害防制、衛生保健及社會福利。國家從賣菸與反菸中都能得利，不反菸只有賺一面（稅收），反菸又賣菸可以賺兩面（稅收與健保費用等），⁷²也就是這樣的立場，凸顯國家政策的矛盾。

⁷¹ 同註 35，頁 40-41。

⁷² 同註 35，頁 45。

菸害防制法跟衛生機關也是一個矛盾的法案，一方面是因為健保費不足，才要從健康捐挪一些錢挹注健保費，這是他們當時的計劃。但對外來講，他們又不能講說要鼓勵人家抽菸，再去拿更多的福利健康捐，這是矛盾的。所以他說抽菸危害健康，我們要防制，讓抽菸人口下降，可以減少醫療資源的浪費，後來他的論述是用這樣子，基本上他們也是想從中拿一些菸品健康捐挹注健保資源。（受訪者 F）

行政機關角色的矛盾由上文受訪者 F 所述中可知，菸害防制法不只關係到衛生署此一主管機關，更因菸稅與菸捐之故，使得財政部對菸害防制法修正案的制定也多多關切，身為菸害防制法之主管機關，衛生署必須再次為菸害防制法修正草案進行政策推動與立場辯護。

衛生署署長侯勝茂於衛環會說明修正要旨時曾表示，衛生署此次推動修法有二個目的，⁷³其中之一就是釐清過去窒礙難行的問題，以求更加保障民眾健康。受訪者 B 更明確以菸品廣告限制條文說明窒礙難行之處：

例如原來行政院提出的版本⁷⁴，第九條本來是雜誌全面禁止廣告促銷，……立法院通過的條文另加入製造商、輸入商、販賣商，等於無法控制，因為假設有十萬個販賣點，均可在雜誌進行廣告，當然是很大的問題，又，每個品牌有很多的種類，例如長壽有長支、短支，……一百二十則要如何算？（受訪者 B）

⁷³ 立法院公報，第 94 卷：第 51 期，2005 年，頁 360。

⁷⁴ 受訪者此處所稱版本是為民國八十六年前菸害防制法「立法」階段送請立法院審議之版本。

受訪者 B 再提出菸品銷售場所規範中窒礙難行的地方：

現行法第十條販賣場所的展示，……可以用張貼海報、文字、圖畫等方式來說明要銷售的菸品。變成在販賣點有奇奇怪怪的變相展示促銷的行為，但現行法規又沒授權可以處分。處分沒有依據，不處分卻又在販賣點進行促銷廣告，例如燈箱、贈品擺的很大，或在結帳櫃擺設菸品，這都是很大的問題。(受訪者 B)

除現行條文第九條與第十條外，受訪者 B 還指出稽查的困難處：「現行法的第十五條禁菸場所來說，吸菸本來違規就要處罰，卻加入須先勸阻，請他不要吸，等稽查員走了他繼續吸，增加執法的困難。」稽查人員的人數與配置不足以在各個公共場所長時間定點稽查，因此吸菸這個約略五分鐘可進行完畢的行為，將可能在稽查人員巡邏的空檔中不斷發生，加以開罰前需有勸阻動作，增加執法的困難度。

衛生署提出菸害防制法修正案另一目的在於，我國已批准 FCTC，所以也要落實其精神。

主要是窒礙難行，而且不符合 FCTC 國際趨勢潮流，……國際趨勢朝更嚴格的方向遏止菸害。其實我們在更早，公約生效前就已把國際菸草管制框架公約的精神放進修法版本。(受訪者 B)

行政院因只送部分條文修正案至立法院，受到民間團體抨擊行政院「要錢不要命」，又因部分立法委員施壓，行政院趕緊送出全文修正案，因此菸害防制法修正案引起的利益爭奪戰就此點燃。

貳、立法委員

立法機關的民意代表，乃是政策合法化過程的核心人物，凡涉及人民權利義務的重大法案，都須經由民意代表的議價、妥協、折衷、達成協議，才能完成法

定程序，⁷⁵在眾多參與政策合法化的行為者中，是為必要的角色。因此立法委員對法案本身的態度是影響法案內容訂定的最大因素，但在這過程中意見的不同是必然而生，立法委員各自的立場與目的，分別形成此次菸害防制法修正案中最白熱化的競爭。

立法委員在此四個行為者中，是一職業的稱呼，因立法院共有二百多個立法委員席次，並非全數委員皆透過策略的運作，試圖在菸害防制法修正過程中取得利益。但對於未直接或間接參與菸害防制法修正的立法委員而言，他們之所以未進入場域，可能的原因在於：第一，尊重立法院專業委員會的功能；第二、以不參與的方式隱性地表達對該法案的不認同；第三、參與該法案的誘因不足等。這些原因並不完全表示未參與的委員在草案進行表決時，依然選擇不發聲，舉手贊成與否皆為態度的表現，同樣的有著某種程度的自主力量，可以影響事件，只是他們未全然地使用各種權力的手段。以下為立法委員參與該修正案的動機：

一、政黨色彩

受訪者 E 在開始接觸菸害防制法修正案時，認為：

我是一個民進黨的立法委員，衛生署菸害防制法的修法工作在推動，基本上我是支持民進黨的版本，因為我們行政院有個菸害防制法的版本，所以是支持行政院這個版本。(受訪者 E)

其他受訪者亦是提到，菸害防制法是執政黨提出的法案，執政黨必須推動通過，達成政績，因此動員同黨籍立委支持法案是無可避免的。身為同黨的受訪者 E 更將完成黨的託付視為最大使命，因此支持行政院所提的菸害防制法修正案。同樣的政黨色彩因素，在野的政黨也會為捍衛所屬政黨在該草案的態度，而在修法過程中進行運作。

⁷⁵ 同註 1，頁 127-128。

二、完成選民託付，取得連任門票

立法委員得以進入議場議事，乃是因選民以選票表達其所託付，希冀立法委員可真正為民喉舌，因此選民的態度是立法委員關心重視的，也以此為主要的行事依據，例如有受訪者表示：

委員是受選民請託進而關切菸害防制法，並透過無黨聯盟提出修正版本，因委員來自彰化，鄉下地區小吃攤林立，若全面禁止吸菸，將影響業者生計。且鄉下地區檳榔攤林立，若規範太過嚴格，也將影響香菸盤商生計，間接影響檳榔生意。(受訪者 C)

同樣的，完成選民的託付是為立法委員加分的重要因素，連帶影響的就是取得下屆連任的門票。受訪者 C 亦表示：「委員此次提出菸害防制法修正案主要是受選民請託，除為民喉舌外，也有連任的考量。」在在說明此一考量所在。

三、完成利益團體託付

立法委員連任需有選票支持外，立法委員本身背後受利益團體託付的使命，亦是他們在立法院發聲的動機。誠如受訪者 D 所言：「這次的提案是這波修法中最早也最完備的法案，公益團體的訴求都在裡面，我的版本就是他們請託我提案的，我在立法院裡幫他們出聲。」完成利益團體的託付是受訪者 D 最主要的目的。

再者如受訪者 E 雖有政黨色彩的考量，但其也表示：「我是個勞工立委，一個法案來了，我比較 care 的是跟勞工有關的部分。」因此應利益團體請託，受訪者 E 自己提出另一修正版本。最後受訪者 E 訴求重點達成後，「反而變成衛生署的打手」，回頭繼續為行政院版本的其他條文辯護。

立法院審議法案眾多，且因專業分工，法案分別送至不同委員會審查，立法委員不盡然完全瞭解每一個法案，因此委員參與法案的動機在於選民的需求或利益團體的意見，且依受訪者 E 所言，選民與利益團體的需求優於所屬政黨意向，完成選民與利益團體的請託是立法委員於立法院議事的最大考量。

參、反菸團體

菸害防制法制定前後，反菸團體以董氏基金會為首，其他有如厚生基金會、新環境基金會、台灣醫界聯盟等。董氏基金會於民國七十三年成立時，以「促進國民身心健康、預防保健重於治療」為宗旨，致力於菸害防制、食品營養、心理衛生等工作，在眾多參與反菸團體之行為者中，是為推動菸害防制主要民間力量。

二〇〇三年五月二十一日第五十六屆世界衛生組織通過菸草控制框架公約，國內持反菸立場者有此「最高神主牌」加持，如同林清麗所表示：「公約過了，我們去推修法就等於有肩膀了、有原則了。」反菸團體可凝結更大力量，進行反菸運動，推廣菸害防制觀念，積極參與菸害防制法修正草案。

推動菸害防制的相關活動多以董氏基金會為主，雖有其他民間公益團體相挺，但力量略顯單薄，直至民國九十四年五月二十五日董氏基金會號召共一百零二個民間公益團體，組成「台灣拒菸聯盟」，除參與團體的數目擴大，發聲力量橫跨衛生、醫療、法律、環境、宗教等，其聯盟名稱直接掛上「拒菸」一詞，更為強調針對菸害防制相關活動進行推動、監督，也代表國內對菸害防制觀念落地生根，並正發芽茁壯中。「台灣拒菸聯盟」積極且強烈的要求立法院朝野政黨應共同合作，儘速⁷⁶完成符合世界潮流及 FCTC 規範的「菸害防制新法」，以真正保障國人免於菸害，與全球菸害防制政策同步並進。⁷⁷

民國九十四年一月十四日我國立法院已批准遵循 FCTC 規範，反菸團體順勢推動菸害防制法進行修正，並透過立法委員提出修正草案，反菸團體以「大幅調高菸價」、「Mild、Light 不可以」⁷⁸、「加印菸品容器警示圖文」、「禁止菸商所有廣告與贊助」及「公共及工作場所全面禁菸」為主要方向，以符合世界潮流。林清麗表示：「不是別的不重要，而是……，其實菸商在意的就是五大訴求。」針對菸商在意的面向提出修正案，希冀得以一次封殺菸品可能的生存條件。

⁷⁶ 世界衛生組織要求批准菸草控制框架公約的國家，必須在該約對該國生效後三至五年內，根據各國法律或立法採取有效行動遏阻菸害蔓延。

⁷⁷ 董氏基金會，〈吸洋菸不高貴！籲請謝長廷院長，更正失言〉，無菸家庭一戒就贏，<http://www.quitandwin.org.tw/2006news/news02.asp?PMsMessage2=44&>，2005年8月26日，下載時間：2006年5月14日。

⁷⁸ 林清麗所謂「Mild、Light 不可以」係針對現行條文第七條的修正訴求，該訴求是為符合 FCTC 第十一條規範中提到的：「菸草製品包裝不得以任何虛假、誤導、欺騙或可能對其特性、健康影響、危害或釋放物產生錯誤印象的手段推銷一種菸草製品，包括直接或間接產生某一菸草製品比其他菸草製品危害小的虛假印象的任何詞語、描述、商標、圖形或任何其他標誌。其可包括『低焦油』、『淡味』、『超淡味』或『柔和』等詞語。」

肆、菸商團體

代表不同立場的利益團體為爭取公共資源分配利益優勢的情況下，嘗試影響立法過程，企業為尋求更有利的經營環境及條件，不得不正視政治的重要性，並積極建立兩者穩定而密切的關係。⁷⁹因此企業為爭取競爭優勢，調整、建立和政治密切而正常關係的嘗試和行動，在多元化社會中已愈來愈無可避免。⁸⁰透過政治的參與，一方面建立關心國家政策發展的良好企業形象，一方面也有助於在國家結構環境下，取得最適的生存空間。

企業透過組織動員的途徑和政治部門建立穩定而制度的關係，進行影響政治⁸¹，在研究個案中，代表菸商團體的即是由各大菸商組成的「中華民國菸業協會」。企業經由協會組織進行政治動員最重要的利基在於，協會經常可以被視為代表某一階級整體利益（class-wide interest）的組織，經由協會而參與政治較能減少個別企業「牟取私利」的色彩，其所表達的立場也較具權威性。⁸²由於菸業帶來龐大利潤，菸商團體可動員的經費遠高於反菸團體可即的，以協會的身份進入場域，除資源的整合更具完整性外，減少外界質疑可能的「政治獻金」流入政治過程，有助於獲得更多行為者的支持。

作為管制性政策受限對象的菸商團體，本研究以加入「中華民國菸業協會」之菸商為主要參與修法階段的行為者，一部分是跨國性菸草公司，如英美菸草公司、菲利普莫里斯菸草公司、傑太日煙公司等；二是我國「臺灣菸酒公司」（以下簡稱菸酒公司），菸酒公司原為「臺灣省菸酒公賣局」，民國九十一年七月後改制為公司化。菸酒公司的角色較為特殊，因其於菸害防制法制定前後為公營事業，不僅是國內菸品製造商，更為菸品管理者，為避免身份上的尷尬，暫時以「觀察員」名義，非正式參與菸業協會的運作。改制為菸酒公司後，作為單純的菸品製造、販賣商，其單一力量不足以突破相關法律⁸³的層層限制，迫使其不得不與跨國性菸草公司合作。在菸害防制法修正過程中，與其他菸商團體共同使用、分享資源與經驗，期可減少限制，爭取商業空間。

⁷⁹ 徐瑞希，政商關係解讀—台灣企業實用政治學入門，台北：遠流，1991年，頁28。

⁸⁰ 同註79，頁23。

⁸¹ 同註79，頁100。

⁸² 同註79，頁49。

⁸³ 除民國八十六年公布菸害防制法外，尚有八十九年公布的菸酒稅法與菸酒管理法，我國菸酒市場需受此三法管制。

業者跟業者當中，生產者跟生產者當中利益的衝突，兩方面競爭，這方面是不可能合作的。對於害防制法是未來經營的利害關係，這部分是要結合的，所以立場上就是這麼微妙。利益的部分要是競爭的，修法這部分是要結合的。(受訪者 F)

國際菸商與我國菸酒公司關係，如同 Pater Taylor 所言：「爲了保護市場，他們聯手抵抗任何不利於產品的宣導，但爲了各自利益，卻又私下算計對方的地盤。」⁸⁴兩者間的結合仍舊著眼於最大利益的獲得。

針對行政院二版的菸害防制法修正案，菸業協會律師李宗德認爲，抽菸有害健康的訴求是爲一種社會運動，但社會運動多少帶有理想性，而法律必須保障每一個人、每一行業的權益，是大多數人認同的規範，一旦把具有理想性的社會運動加諸在法律上，就會形成扞格不入的現象，以致修的法不僅與社會真實面脫節，也與立法精神不符，導致執行的困難。且該修正案不僅侵犯到相關業者的財產權、營業權還有生存權，甚至有部分條文不符合比例原則，明顯違憲。⁸⁵國家政策不應單方面的保障國民健康，更應考量憲法賦予相關業者的權利。

菸草業者並非全然對菸害防制相關政策提出反對或抗拒，其認爲菸品是一合法商品，應有其合理之生存空間，對其販售、廣告、稅捐等規範不應過於嚴苛，菸草業者經營之商業自由與工作權利不應被全盤受限與禁止。雖爲與國際接軌，仍應考量我國現實法律層面與菸品使用狀況，漸進式地修正菸害防制法，於其中達成合理合宜之平衡點。

第二節 議場內策略運作

各行爲者企圖影響其他行爲者接受自己的意見，或尋求盟友，在政治過程中透過策略的運作協助己身達到目的。本節主要分析行爲者在政治過程中是如何直接或間接影響議事進行，透過引用受訪者的訪談內容，藉由他們的實地參與，動態地舉出各行爲者的策略運作，瞭解政治過程中行爲者間的交互關係。

⁸⁴ 同註 36，頁 27。

⁸⁵ 李宗德，〈與現實脫節，新法執行有困難〉，《聯合報》，2005 年 12 月 20 日，A12 版。

壹、修正版本眾多

此次菸害防制法修法的草案共有十二個版本，版本之多為立法院歷年少見。草案版本的競逐造成委員會審查過程冗長，立法委員的聲音相異，需耗費時間整合意見。如同受訪者 B 表示：

因為版本太多就會變得很複雜，這次討論到某個程度的時候，下一個版本又進來，一直有不同版本進來，整個時間會拖的很久，程序延宕。民間團體就表達說認為這是故意拖延，造成議事的阻撓。(受訪者 B)

一名公共衛生學者認為修正版本眾多是為菸商的操作手法，菸商的障眼法很厲害，假意透過立委提案，以多版本擴大打擊面，結合各種反對團體，菸商不必出面就能阻撓菸害防制法的通過。⁸⁶同樣地，受訪者 D 也呼應該名公衛學者的說法：

我印象很深刻的是，有各種各樣的版本，我覺得是牽拖，擴大打擊面，感覺起來是在加強菸害的防制，事實上擴大打擊面或是增加協商的難度……。(受訪者 D)

此次由立法委員提案的十個版本中，僅有一版本是反菸團體請託立法委員提案，對反菸團體而言，其訴求單一且明確。加以反菸團體不妥協的態度，相較其他版本仍有轉圜餘地，對立法委員的偏好而言，易造成二元化的選擇項：接受及不接受，因此菸商在其他仍有協商空間的版本中創造了不少策略運作的機會。

貳、擴大爭議範圍

眾多修正版本中有立法委員鑑於我國吸菸、飲酒、嚼檳榔人口年齡有下降趨勢，提出應擴大防制範圍，從原先對菸害的防制擴大到酒害、檳榔害防制，以維

⁸⁶ 韋麗文，〈菸害防制法修正案，有菸味無結果〉，《聯合晚報》，2005年5月18日，10版。

護國民的健康。該版本立法寓意甚佳，然在修正的版本中直接將菸品的規範方式套用於酒品與檳榔品，不僅無法確切進行規範之實，某公共衛生學者更表示立法委員將檳榔害與酒害一併納入法案規定，表面上好像很關心國民健康，實際上是讓檳榔商、酒商也加入反對聲浪，如此一來菸害防制法就更難通過了。⁸⁷菸害防制法原本單純地規範菸品此一客體，因酒品、檳榔品的加入，更加模糊原本的焦點。

討論開始就沒完沒了，光一個法案名稱就出現，有人說：「菸害防制法？應該要叫菸害、酒害、檳榔害防制法。」這就是搗蛋。……擺明不讓法案通過，弄個酒害出來，就在那邊討論，僵持不下，「我堅持要酒害，如果不支持我的話，這法案我就不通過了。」不就是這樣威脅嗎？但立法院最可愛的地方就是在這裡。（受訪者 E）

似是而非的法案模糊原有的焦點，造成委員會上立法委員意見分歧，拉長議事時程，對法案的修正無實質的幫助，最後隱性獲利的仍是菸商。

參、動員立法委員

立法委員雖分屬不同常設委員會，但各委員仍可就關心的法案至其他委員會列席旁聽或登記發言，更積極參與者則會提出草案版本進入議程審查，因此在各委員會開會期間可看見非該委員會的委員穿梭其中。每當重大法案進行審查時，負責審查的委員會常有各委員到場關心，相較於軍事國防、政治經濟法案的審查，菸害防制法牽涉的僅是一「民生用品」的管制，但每當衛環委員會開會時，立法委員難得一見踴躍出席，氣氛異常詭譎、緊張，⁸⁸可見各利益團體動員立法委員發聲的策略奏效，例如受訪者 E 表示：

⁸⁷ 同註 86。

⁸⁸ 陳惠惠，〈立委罕見踴躍出席，審查氣氛詭譎〉，《聯合報》，2007 年 1 月 17 日，A11 版。

那一天忽然跑來很多人，我們衛環委員會向來都是很冷門的，……我的看法是這樣，只有忽然間跑出來的那才算，一定是反菸團體動員某一個特定立委，請他支持反菸，利益團體也是動員請求支持。我們平常就在衛環委員會哪有什麼反菸不反菸，利益不利益的，我是做這樣的解讀。(受訪者 E)

當與會的人士愈多，多數意見未先行整合時，議事結果常無疾而終，在一路推動修法工作的人看，卻是「有進展，但沒實質意義」⁸⁹。菸害防制法的修正則因不斷的出現各種聲音，嚴重影響審查進度。

肆、提出修正動議

我國法律案的提出多數是由行政院發動，部分由立法委員提出⁹⁰，或就行政院提出的草案修改後提出加入自己意見的草案，「嚴格來講，我們（立法委員）的草案是要再修正行政院的草案，也迫使我們要提一整個版本出來。」(受訪者 E) 然而依據立法院議事規則，立法委員所提法律案，應附具條文及立法理由，並有三十人以上委員之連署，始可成立，連署人數規定的用意是測定其他委員對該議案的支持度，⁹¹因此提案的委員有可能遇到連署人不足的窘境，轉而在委員會審查時提出修正動議發表己見。立法委員可提修正動議的職權有下述另一種情形的運用：

有的人不做這樣的事，有的人是都不提案，等到衛環委員會在朝野協商的時候，他才提出所謂的修正動議。那時若提修正動議就不必像我一樣提出一整個法案。(受訪者 E)

有的立法委員選擇不提案的方式，而直接在委員會中提出修正動議，目的在凸顯己身意見。委員提出的全文修正版本中並不盡然全是其所關心的，委員特別關心的訴求「是放在整個法案裡頭的，比較不容易被強調出來」(受訪者 E)。透

⁸⁹ 同註 88。

⁹⁰ 有關於提案主體的討論請容於本研究第四章說明。

⁹¹ 周萬來，議案審議—立法院運作實況，台北：五南，2002 年，頁 82-83。

過修正動議，立法委員可準確的凸顯焦點，並立即請在場委員審查討論，即使動議不被接受，但也表示委員曾為該訴求努力過，可謂完成選民或利益團體的請託。

伍、製造差異

菸商團體利用眾多的版本企圖拖延議事流失、擴大打擊面外，更在委員會進行逐條審查時擴大打擊點。菸商團體透過屬性的分析，分別在不同層面取得立法委員的支持，有的立法委員較支持菸商對室內公共場所禁菸的看法，有的則可能是對菸品的販售較為注重，但這些立法委員彼此間卻不見得認同對方的觀點，因此在委員會會場中很難形成共識。

第一，每一個黨我（菸商）不會只找一個立法委員，第二，菸商不會用同一個點說服，所以說基本上你（立委）是一、三點，我是二、四點。就是每個人有相同也有差異的地方，基本上讓立法委員很難達到共識。（受訪者 A）

菸商團體善用條文的差異性，增加立法委員意見分歧，造成議事過程冗長甚至延宕，對菸商團體而言愈沒有結果就是好結果。

陸、推翻共識

菸害防制法修正版本之多，委員會上尋求共識不易，一旦共識達成，支持反菸團體的立委傾向不應再有所變動，應尊重委員會或朝野協商的意見。但就菸商團體而言，無論所達成的共識往光譜圖的右邊靠近多少，新法的產出即是不利於菸商團體的經營，「今天翻一條，明天翻一條，後天翻一條……」（受訪者 E），不斷的推翻共識是菸商團體必須操作的一環，另有受訪者也指出：

若干委員打車輪戰，今天誰來守會場，明天換一個人又來守會場，昨天協商的又不算，重新又來過，否則他就不支持。我覺得他們這些代表吸菸者的利益的人似乎有打車輪戰的情形。（受訪者 D）

協商代表未獲得充分授權或無法約束同黨委員等因素下，協商結論提報院會或委員會時，時遭出席委員推翻，而使協商徒勞無功，削減黨團協商所應發揮的功能。⁹²菸害防制法修正期間共經歷六次黨團協商，但協商的結果總是遭到推翻，嚴重影響審查進度，直至最後二次協商共識得以完全達成，順利通過修正案。

推翻共識策略的實務操作者為立法委員本身，尚不論委員背後是否背負利益團體的請託，該策略的進行的確得到效用，造成菸害防制法修正案進入一讀開始，整整在立法院中經過五個會期的討論才取得最後的共識。

柒、但書條款

法律條文中說明例外的事項，句首常用一「但」字，表示下文所列事項不受限制，該文即稱「但書條款」(proviso clause)。菸害防制法修正案中下述的幾個例子即是於條文中加入但書條款，但書條款愈多表示排除規範的項目愈多，對於商團體而言等於是開了後門。林清麗表示：

他就是要加文字，為什麼？因為那時候已經很多黨簽過（協商結論），他就是這樣拖拖拖。他說既然這法律上沒有規定，那就加上『這個不在此限』為什麼不行？問題是人家簽的這個版本又要重簽了。

由於但書的加入，推翻原先黨團協商已簽名的結論，不但協商機制需重新開啓，拉長審議時程，具體的影響乃是但書通過後，為菸品保障一合法生存的空間。最後第十五條規範公共場所全面禁菸，於第一項第十一款中加入但書，指出「但於該場所內設有獨立空調及獨立隔間之室內吸菸室、半戶外開放空間之餐飲場所、雪茄館、下午九時以後開始營業且十八歲以上始能進入之酒吧、視聽歌唱場所，不在此限。」

⁹² 同註 91，頁 129-130。

我們是室內公共場所全面禁菸，他卻拿一些鴨肉扁什麼攤子來阻擋我們，他是說我們阻擋了他。……我們根本是把但書拿掉的，是他們在會場咆哮，結果我們這些反菸的委員大家都含淚通過的。(受訪者 D)

受訪者 D 這段話清楚呈現競逐過程的激烈狀況，也凸顯但書條款對法律本身的衝擊，在管制型政策中的但書條款反而是保障受管制對象的「權利」。

關於第六條菸品、品牌名稱及菸品容器加註之文字及標示的規範亦加入但書條款，指出「修正前之菸品名稱不適用之」，增加協商的困難度。受訪者 D 談論至此時嘆了一口氣：「唉！那是那個誰加上去的，這個不要問我們禁菸的委員，要問為吸菸利益的委員……。」由於不溯既往原則保留現行市場菸品的文字與商標等，這些菸品在我國已有一定的市場佔有率，一旦有了但書條款的保障，更無法完全防制國民受到誤導的可能。

第九條有關促銷菸品或為菸品廣告在此次修法中愈趨嚴謹，業者進行促銷菸品或為菸品廣告時限制更大，因此業者將焦點放在第十條販賣菸品之場所。「他們（業者）所有的廣告促銷方式已經被封殺了，剩下唯一的點就在販賣點的陳列展示，事實上，陳列也是他們促銷廣告的方式……。」受訪者 B 表示，在業者要求下，第十條通過時加入一附帶決議，「就是我們（中央主管機關）的辦法要經過公開跟業者討論過，然後經過立法院審查……。」除但書條款的排除外，利用法律所保障的附帶決議，保留未來新法執行前的爭論空間，也是菸商團體運作的策略之一。

上述各條例中，菸商可從事的商業活動遭到限縮，相較立法時的條文，反菸團體似乎在此幾條條例中獲得勝利，但條文中所加上的「但書條款」仍部分保留菸商原本的「權利」。在符合 FCTC 精神的光譜圖上，本應向右大步跨進，但從但書條款的保障所呈現的立法態度，卻反而諷刺地與 FCTC 精神愈趨愈遠。

第三節 議場外策略運作

上節指出行為者的策略運作與互動狀態是如何直接影響議事進行，而本節將說明議場外行為者之間、行為者與次要行為者或社會大眾的互動關係，並分析行為者們使用的策略，及在政治過程中造成的影響。

壹、建立政治通路

某位國會助理曾表示，他認為菸商不會直接拿錢去賄賂官員或立委，而是以其他的形式請託或表達意見，例如菸商可以發動所有的零售商去支持立法委員，幫忙選舉。⁹³同樣的情形受訪者 C 亦提到：「菸商行銷體系的政治通路是我們所看重的，因為委員選區中有那麼多的菸品通路商（檳榔、雜貨店、超商等），我們希望的是透過這些政治通路爭取選票。」受訪者 C 服務的立法委員即是因此決定參與菸害防制法的修正工作，建立政治通路、獲得選票。

此策略主要是出現在菸商與立法委員間的互動，由於菸商下游之零售商遍及全省，菸商以選票為誘因與立法委員交換支持有利的菸害防制法條文通過，立法委員一方面可為選民服務，一方面又可建立穩定的政治通路，雙方各取所需。

雖然菸商團體以政治通路作為交換的籌碼，但對立法委員來說，與菸商有關的政治通路取得方式並非一定要完成承諾，而是在於是否「實際」為選民的需求進行爭取。誠如受訪者 C 所言：「協商的結果是要簽名的，委員可以拿這份簽名跟選民交代，對選民有了交代，法案過不過不會再是重點，又不是有（菸商的）好處拿，有選票拿最重要。」該策略確實提供立法委員很大的誘因，但當菸商與立法委員二者對達成程度認知不同時，看似各取所需，事實上結果可能是立法委員獲得政治通路的選票，菸商仍是得接受失敗。

菸商以該策略方式與立法委員合作，在菸害防制法修正案中確實奏效，受菸商請託的委員順利地在第十五條條文中，為部分相關業者爭取經營的空間，最後二者皆真正的各取所需。

⁹³ 同註 30，頁 101。

貳、女性觀點的訴求

我國吸菸文化中男性抽菸的權力地位始終高於女性，男性抽菸為父權社會「應該」的表徵，相較女性抽菸被視為對傳統的叛離，我們的社會的確對男性包容許多，這也是我們吸菸人口男性遠高於女性的原因之一。男性因社會價值的包容，較難接受菸害防制觀念，進而拒絕菸品，女性心中的反動則因常期的壓抑，容易轉而支持菸害防制，（雖然也有可能直接進行吸菸行為，表示對傳統觀念的挑戰）。現代的女性掌握較高的自主權後，以己身觀點出發的反菸意識，將女性推上主動出擊的舞台，例如有受訪者表示：

推動法案中，女性立委比較支持，因為女性吸菸的人畢竟比較少，尤其女性立委為了形象也不敢有吸菸的習慣，對他們（反菸團體）而言比較會找女性立委來推法案。（受訪者 F）

除了反菸團體透過與女性立委結合，試圖在立法院中形成多數共識，女性立法委員亦主動參與組織團體實際進行反菸活動，例如立法委員黃昭順、徐少萍等參加由港都女性拒菸聯盟舉辦的「粉紅拒菸行動」⁹⁴。該聯盟成員是由高雄市女性社團共同籌組，也是全國第一個以女性為主體的拒菸團體，⁹⁵希望透過柔性的訴求拉近不平衡的權力關係，鼓勵女性「勇敢請對方熄菸或離開」，更以女性的角度積極的展現反菸意識，捍衛婦幼遠離菸害。該聯盟結合不少立法委員拒絕二手菸害，立法委員更表態呼籲民眾應支持該聯盟。

無論是為了顧及形象或尋求兩性間的平等，女性立法委員與反菸團體的結合，以柔性的觀點的確易軟化父權結構原有的價值觀，加以女性主體權力的展現，以主導的方式積極正面推動菸害防制觀念，有助於在菸害防制法修法過程中獲得支持。

⁹⁴ 港都女性拒菸團體於民國九十六年五月三十一日舉行「粉紅拒菸行動，呼籲室內公共場所全面拒菸」記者會。

⁹⁵ 中央社，〈婦團促立院儘速修法，讓室內全面禁菸〉，聯合新聞網，2007年6月12日，<http://udn.com>，下載日期：2007年6月16日。

參、擔任相關職務

立法委員通常身兼數個職務或有其他身份，多數與非營利團體有關，例如擔任基金會董事長、社團法人顧問等，這些身份影響立法委員遇到相關法律進行立法或修法時的態度，於此次菸害防制法修法中可見一番。瀏覽董氏基金會工作群網頁中，幾位現職立法委員名列其中，這些立委也曾多次表達支持菸害防制法修法。誠如受訪者 D 表示：「我是董事基金會的終身義工，我自己也是不抽菸的，所以說反菸團體一定有接觸，他們也知道我是他們在立法院最忠誠的盟友。」由於反菸團體與受訪者 D 在菸害防制理念上完全符合，反菸團體的聲音同時也藉由受訪者 D 不斷出現於議場中。

亦有非立法委員卻對立法委員有影響力者，例如受訪者 C 提到：「當時國民黨主席馬英九是董氏基金會的名譽顧問，聽說有下達指令應以董氏基金會的訴求為修法重點。」當「名譽顧問」馬英九先生以「黨主席」身分要求黨內立法委員應以某一團體訴求為重點時，表示該團體的訴求為黨的政策，所屬立法委員應以此為修正方向，同時也表示了該團體的聲音在立法院得到的支持更具結構性，趨向支持多數的建立。

除立法委員現今的其他身分外，立法委員過去的經歷也會影響相關立法工作。上文受訪者 E 表示自己是一位勞工立委，因此他所關注的法案內容一定與勞工有關，受訪者 E 會如此為勞工發聲，不僅是接受勞工團體的請託，更與其經歷有關。受訪者 E 在未當選立法委員前，曾任職於與勞工團體有關的社團法人，擔任委員、理事等，常期接觸的領域皆與勞工有關，在當選立法委員後以勞工朋友的權利為其使命，在立法院中為勞工朋友發聲，自然有其淵源。

立法委員曾經擁有的身分或現有的他職，於過程中養成的態度與觀念，與現今從事的立法工作密不可分，這對法案的形成最為直接有利。立法委員的偏好直接反應於法案的訴求，利益團體更可於其中尋找偏好相近者建立聯盟，透過立法委員的直接參與讓對自己有利的法案出線。

肆、置入性行銷

臺灣企業透過公關與遊說途徑，在展開政治關係上效果一向有限，但解嚴後，也逐漸努力從關說過渡到遊說，其中最主要的，便是透過傳播媒體造成意見

氣候。⁹⁶林清麗清楚的指出菸商團體是如何運用置入性行銷的策略，企圖形成輿論或改變社會價值：「你看菸商整個運作是，衛環委員會（審查）通過後，開始買版面叫『公與義座談會』，他買下全版的報紙，然後就是座談會都是菸商……。」受訪者 D 也提到：「菸商團體也辦了所謂的座談會，在報紙登，我都覺那是某種程度的廣告新聞化，用新聞、座談會的方式呈現。」雖然現行的菸害防制法阻絕部分菸品行銷的管道，但當菸商以協會名稱與媒體結合舉辦公聽會，即是遊走在法律邊緣，所表達的立場也如同徐瑞希所言的較具權威性。

菸商團體於民國九十五年十二月二十日舉行此次的座談會，主要談論的重點在於室內公共場所禁菸、菸品警示圖文及禁止廣告促銷三部分，正是緊接於委員會審查通過，法案準備進入二讀之際。以往菸商團體是透過媒體採訪，藉由報導，片斷的將訊息釋出，或是欲透露的訊息一正一反地與反菸團體的看法夾雜其中。透過該次的置入性行銷，菸商團體完整的藉由整版版面，有系統地由相關業者親自說明與表達訴求，對資訊的接收者——民眾而言，可以套餐式地一次瞭解菸商團體立場與看法。在民眾接收資訊權力的不對稱情形下，並不容易判讀單一資訊來源的真實度，並且經過接收再轉化為自我意識後，可能片面地認為菸害防制法的修正如座談會所言將影響業者生計，對有抽菸習慣的民眾來說則是剝奪他們的自主權。此一策略的主要目的在於改變大眾既有的社會觀感，企圖重新型塑相關業者是被侵犯權利的一群，尋求輿論的支持。

伍、贊助

另一個同為置入性行銷的策略，是一般大眾較無戒心的「贊助」策略。菸商透過贊助藝文、體育等活動，對企業利益無「直接」關聯，其所做的立場表現，即是一種參與公共事務的表現，而這類的公共事務參與、更客觀的顯現企業非營利性的社會關懷。⁹⁷與會的民眾曝露在此環境中，隨著活動的進行必然聽到、看到、接觸到菸商的相關訊息，菸商雖未直接以菸品作為推銷的標的，但菸商熱心贊助公益活動的「優良」形象，易混淆民眾對菸害防制的基本觀念。跳脫菸商塑造的情境，菸品本身上至國家進行管制，下至一般民眾對菸害防制的基本觀念，認為菸品在一定程度上有害身體健康，因此菸商的贊助行為，與間接進行菸品廣告間，產生模糊地帶遊走法律邊緣。

⁹⁶ 同註 79，頁 151。

⁹⁷ 同註 79，頁 202。

我國臺灣大學實驗森林自民國九十年起至去年(九十五年)，曾舉行四次⁹⁸復育林地活動，連續接受外國菸商贊助植樹活動，更於活動會場中出現菸商公司的標誌。菸商以公司名義贊助臺灣大學實驗森林，展示與有關公司的標誌，此舉雖未逾越我國法律規範(第九條有關促銷菸品或為菸品廣告的規範)，但諷刺的是，跨國菸商每年砍伐二十萬公頃的森林用以烘焙菸草，卻不斷透過贊助造林活動，欲塑造林地復育推手形象，⁹⁹實有偽善之虞。

台灣國際醫學聯盟秘書長黃嵩立表示，菸商一向用比捐贈金額更多的錢進行宣傳，可見其目的不在為善，而在製作新聞，降低社會對菸品的敵意及淡化消費者對菸害疑慮，好繼續賣香菸。¹⁰⁰近幾年菸商所做的贊助活動已不只有運動賽事，還有環保保護、藝文活動等，但是這些贊助活動多與學生族群有直接或間接關係，隨著菸商塑造良心形象贊助廣告愈來愈多，現在的青少年學生對吸菸的觀感似乎已大不相同。¹⁰¹菸商的贊助策略有效的降低民眾對菸品的敵意，特別是認知尚未成熟的青少年，一旦觀念型塑成功，民眾對菸品的態度將影響我國菸害防制政策推動。

陸、動員利害關係者

利害關係者為受到法律直接與間接影響的對象，菸害防制法限制的標的對象主要為菸品製造、輸入或販賣業者，但因規範過程中亦會影響其他團體，如公共場所之經營者、接受菸商贊助的藝文團體、以廣告為主要營收的雜誌出版業等。因此在衛生署舉行的公聽會¹⁰²上，菸商串聯相關產業的利害關係者表達新法對他們可能造成的衝擊，並指出嚴苛修法不顧臺灣國情，將會造成業者與民眾隨時陷入違法的可能中。

表演藝術聯盟理事長溫慧玟於公聽會場上，說明：「如果要禁止贊助的活動，對未來藝文團隊在經費的爭取上是相當的困難。」¹⁰³並且認為菸商贊助藝術團體是為社會帶動文化提昇：

⁹⁸ 分別為民國九十年、九十一年、九十四年與九十五年。

⁹⁹ 王昶閔，〈菸商謀殺森林，形塑復林假象〉，自由時報電子報，<http://www.libertytimes.com.tw/>，2006年6月17日，下載日期：2006年8月2日。

¹⁰⁰ 陳鈞凱，〈接受菸商贊助植樹，反菸團體批台大淪為幫兇〉，中央社，2006年6月16日，資料來源：董氏基金會。

¹⁰¹ 陳怡蓁，〈菸商廣告打進親子活動〉，《自由時報》，2005年7月23日，A15版自由廣場。

¹⁰² 民國九十四年三月十四日，衛生署假政治大學公共行政與企業管理教育中心舉行「菸害防制法」修法草案公聽會。

¹⁰³ 行政院衛生署「菸害防制法」修法草案公聽會會議紀錄，2005年3月14日，頁6。

我們也發現不管是菸商還是酒商的公司，他們在贊助藝助的時候，他們並不會利用這樣的機會來做這樣的廣告。他們可能只是提醒民眾參加藝文活動，來增進生活品質；如何鼓勵民眾，來改善藝文品質。¹⁰⁴

與菸品有關的利益關係者除肯定菸商的贊助行為外，餐飲業者在公聽會後提出書面意見，指出嚴苛的修法將嚴重影響業者生計：

依據新法規定，使得所有餐廳業者必須更改裝潢，增加獨立空調，一定會大幅增加業者的營運成本，短期之內可能會影響很多業者的生計，……為了要配合增設獨立吸菸區，可能面臨變更營業使用面積，破壞原有之建築結構及設施，違反相關營建法規才能配合法律的規定……。¹⁰⁵

動員利害關係者除透過輿論的形成搏得社會民眾的支持外，主要目的在於對政府機關施壓，以人民生計為著力點，要求政府立法不應過於嚴苛，或是不應一步到位全面禁止。菸商動員這些利害關係者，迫使政府或其他行為者不得正視這些聲音。當政府或其他行為者回頭檢視草案內容，或尋求配套措施時，即是菸商成功拉長修法時程，延緩菸品的生存時間，以獲得未來法律上的生存空間。

柒、聘請公關公司

菸商是為一合法企業體，有其一定的關係與人脈，但因社會價值對菸品的敏感性，菸商並不會直接動員公司人員直接參與立法工作，或以公司名義進行作為，而是透過菸業協會此一非營利的社團法人，並聘請公關公司為其分析與整合現況，可使資源有效的集中運用，主力在執行策略層面。

公關公司受託進行法案遊說前，會先行分析立法委員結構，瞭解各立法委員的態度與偏好，挑出與己身立場較接近的立法委員進行拜訪。受訪者 C 表示代

¹⁰⁴ 同註 103。

¹⁰⁵ 同註 103，頁 21。

表菸商團體的公關公司曾與其所服務的立法委員進行接觸：「委員是在舉行公聽會時第一次與中華民國菸業協會接觸，菸業協會秘書長尹乃馨透過威肯公關請託委員。」由於該位立法委員在公共場所全面禁菸的訴求上與菸商團體想法較為接近，雖然一方是為減少全面禁菸場所的設立，一方是為選民請託而參與法案，但二者終其目標都是在第十五條上尋求更大的生存空間。

公關公司對於立場相悖的立法委員則不會進行接觸，如受訪者 D 所言：「至於菸商是不會碰我的，菸商曉得第一次菸害防制法就是我提的，……又是董氏基金會的終身義工，他們不會找我溝通的，他們覺得我是 die hard。」透過公關公司的有效分析，菸商團體可以更精準的找到與己身立場相近的立法委員進行結盟，於法案中呈現偏好。

除菸業協商聘請公關公司為其遊說外，行政機關也常聘請公關公司為其作政策規劃，例如菸害防制相關政策的推動，「因為他（行政機關）有足夠的錢、足夠的幫手，有專屬的戰國策公關公司，人脈關係好到不行，整個團隊都在幫他們做事。」（受訪者林清麗）行政機關的此項優勢，可使政策的推出更為完整。

菸業協會與行政機關皆聘請公關公司為其工作，協會是請他們從事遊說，行政機關則是請他們協助呈現一政策，雙方的目的不同。在菸害防制法修正過程中，真正影響運作的是由協會聘請的公關人員，他們對立法委員的遊說裡，提出的誘因遠比一部完善對人民有利的政策來的動人，當與立法委員的需求相吻合時，對菸商有利的條文便是兩者合作的最佳產品。

但對反菸團體而言，因多屬非營利團體，口袋裡的經費不如企業體來的有「深度」與「廣度」，反菸團體並不會選擇高花費的方式聘請公關公司，而是動員組織裡的成員逐一拜訪、請託立法委員。

第四節 小結

就傳統觀點而言，利益團體與立法者都是以積極的行動影響公共政策的政治活動者，而行政部門官員則被認為是被動的，或者說是「政策漠不關心者」。¹⁰⁶然

¹⁰⁶ Paul A. Sabatier、Hank C. Jenkins-Smith 著，彭宗超等譯，「支持聯盟框架：一項評價」，Paul A. Sabatier 編，彭宗超等譯，政策過程理論，北京：生活·讀書·新知三聯書店，2004 年，頁 169。

綜觀上述策略可見，議場內策略的「行為者」多為立法委員，背後的發動者可能為利益團體；議場外策略的「行為者」與發動者同時為利益團體的可能性較大，行政機關與立法委員則多處於被動拉攏的一方。本研究的推論認為，就我國的立法制度而言，行政機關與立法委員為合法化過程必要的行為者，為求國家機制運作健全，二者需視國家政策發展、社會民情需求、國際情勢氛圍等，主動制定合乎時宜的法令。

二者「應然」的積極作為，卻可能因國家機器的龐大、制度結構的不完整或民主社會的多元性等，造成政策或法律無法隨時代變遷而調整，至此，民主國家中由民眾主體發出的立法需求更顯重要性。這些需求多透過利益團體發聲，由不同的利益團體代表不同的聲音，要求或直接推動國家機器進行立法。遂此，政治過程中原本單調的立法階段，因利益團體的進入，使行為者間的網絡關係更形複雜，因而也提高了過程中的動態性。

相較於行政機關與立法委員對推動法案的「實然」性而言，利益團體皆將自己的訴求放在第一位，訴求不僅是「應然」如此，也必須要達到「實然」如此。利益團體願意比其他二者花更多的時間與資源，進入政治過程，動機明確且積極作為，在菸害防制法修正案該案例中，即可清楚見到利益團體是如何介入，甚至操控合法化過程。

在政治過程中的利益團體皆希望自己的「應然」訴求成為「實然」產出，但不同的聲音欲達成共識時，議價、妥協、折衝等交互關係下，最後法案的產出對每一行為者而言皆不是「應然等於實然」。為縮小二者間的差數，策略運作是為手段，態度立場則是獲得盟友的重要因素。

以警示圖文為例，各版本提到的應佔面積比率，直到委員會才決議出不得小於菸品容器最大外表正反面之百分之五十，最後協商版本規範的百分之三十五。期間無論是十五個百分比的調整，或 FCTC 規範的不得小於百分之三十，對於菸商團體而言，彈性的議價空間是擴大策略運作的戰場，增加攻掠的點，串成每條條文的線，最後擴大到整個法案的面。議價空間成為菸商團體靈活度的指標。

另一持相對立場的反菸團體而言，其秉持與菸商團體「不接觸、不談判，不妥協」的三不原則，與「大幅調高菸價」、「Mild、Light 不可以」、「加印菸品容器警示圖文」、「禁止菸商所有廣告與贊助」及「公共及工作場所全面禁菸」五大

訴求，將己身陷入「應然」必須等於「實然」囿圈中。立場的絕對性限制了結交不同看法行為者的機會，同時面對菸商團體不斷的攻勢，無較高的靈活度可應變或有轉圜的餘地。

菸商團體如同我國的候選人為爭取中間選民的選票般，除鞏固與己身政治立場相同的選票外，最不會遺漏的即是端出「牛肉」，吸引中間選民靠攏，且面對立場絕對的反菸團體，菸商團體將其塑造成「法西斯」¹⁰⁷，所推出的法案版本為「全世界最嚴苛法律」。反菸團體的理念與堅持，不僅使其不易得到立場不明的立法委員支持，反而變成強調絕對權威的「法西斯」。



¹⁰⁷ 侯水盛，〈菸害防制比較原則〉，《自由時報》，2006年1月6日，A9版。

第四章 政治過程產生的影響

這本來就是一個多方各取所需的法案，醫療專家希望能夠禁止，反菸團體希望全面禁菸，然後利益團體希望多賣菸，菸農希望有補償，勞工團體希望保障工作權，婦女希望自主權，大概菸害防制法就是集立法院各種立委他們各取所需的地方。行政院的菸害防制法架構了一個平台，讓每一個立法委員在裡頭放一條，放一條。（受訪者 E）

菸害防制法修正案的進行猶如受訪者 E 所言，是為一多方各取所需的法案，每一參與其中的行為者皆希望在此獲得利益。然菸害防制法修正後的結果，是否真如行為者們各取所需？行為者追求利益的同時，需不斷與他人碰撞，經過折衝、協商等，完成菸害防制法修正。這一系列活動產出過程中，行動不僅造成行為者所欲的結果，也造成了非其期待與非其所欲的結果。¹⁰⁸舉例來說，當人在洗澡的同時，外面客廳裡的電話同時響起，此人因滿身泡沫而無法立即接聽電話，即是行為者在進行洗澡這行動時，無法預期接不到電話的結果。本章接下來即是探討行為者在政治過程中預期結果與非預期結果為何，及影響他們取得或失去利益的因素是哪些。

第一節 預期結果

行為者準備進入政治過程前，除角色定位外，最主要的目的在於達成目標。第三章中已討論行為者為達成目標所使用之策略，下文將檢視行為者透過策略運作所達到的預期結果。預期的結果對行為者而言，也許是預期目標的達成，但也可能是行為者已認知可能會失去的結果，策略的運作是在於防止損失擴大。

¹⁰⁸ 同註 10，頁 123。

壹、反菸團體的預期結果

對反菸團體而言，反菸團體的五大訴求對照修正通過的菸害防制法，可從表 4-1 比較其所獲得的預期結果。菸捐的規定是由現行菸酒稅法所移列，菸酒稅法第二十二條表示每二十支為包裝之菸品課徵十元的健康捐，新的菸害防制法則是完全移列並無修改，因此與反菸團體的訴求截然不同，反菸團體在此條文中可說未達成目標。

表 4-1 反菸團體訴求與菸害防制新法對照表

對照條文	反菸團體訴求	菸害防制新法
第四條	大幅調高菸價	同現行菸捐，每二十隻包裝的菸品課十元菸捐。
第六條	Mild、Light 不可以	菸品、品牌名稱及菸品容器加註之文字及標示，不得使用淡菸、低焦油或其他可能致人誤認吸菸無害健康或危害輕微之文字及標示。但本法修正前之菸品名稱不適用之。
第六條	加印菸品容器警示圖文	菸品容器最大外表正反面積明顯位置處，應以中文標示吸菸有害健康之警示圖文與戒菸相關資訊；其標示面積不得小於該面積百分之三十五。
第九條	禁止菸商所有廣告與贊助	條例式舉出促銷菸品或為菸品廣告不得使用的方式，非全面的禁止。
第十五條 第十六條	公共及工作場所全面禁菸	條例式舉出全面禁菸與可設吸菸區場所，其中規定三人以上共用之室內工作場所全面禁菸。

資料來源：作者自行整理。

有關菸品文字的加註，已排除「使用淡菸、低焦油或其他可能致人誤認吸菸無害健康或危害輕微之文字及標示」，因此未來我國的菸品市場將見不到如「Mild、Light」等標示，更不可能出現類似已停售「520 香菸」或類似現有「長壽菸」為菸名的菸品。但第六條條文中加入不溯及既往之規定，因此目前市面上的菸品品牌名將不受限制。

我國菸品容器背面皆有標示「吸菸害人害己」等警示文字，反菸團體認為應標示警示圖文更有助於菸害防制，此次修法結果也達成該訴求。廣告與贊助部分

則是未全面達成目標，反菸團體認為與菸商、菸品有關的廣告與贊助皆應完全禁止，但此次的修法僅針對菸品的廣告與贊助增列限制項目，並不再明文規定菸商得以其公司名義贊助或舉辦各項活動。此條列式的規定，反菸團體認為仍讓菸商與菸品有生存空間。

同樣以條列方式所規範的禁止吸菸場所，反菸團體認為在公共與工作場所全面禁菸才能保障他人遠離二手菸害，但新法的規定中僅增列受限的公共場所，並非全面禁止。但三人以上工作場所禁菸的規範，是為該條文中最為貼近反菸團體的訴求。

反菸團體在此次修法中之所以可獲得預期結果，主要來自外在結構環境給予的支持。在國際反菸潮流下，我國為與世界接軌，菸害防制政策的持續推動是為必然，加以現行的菸害防制法在執行過程中，不斷出現窒礙難行的問題，為使法的精神更能體現，歷年來行政機關皆將菸害防制法修正案納入優先送審法案。在此結構因素下，菸害防制法的規範勢必愈趨於 FCTC 精神，反菸團體的訴求也因此逐步被接納。

公共場所是否全面禁菸是整個菸害防制修法中討論最為激烈的議題，反菸團體認為要全面性的禁止。但對行政機關而言，一方面要考慮國民健康，一方面要考慮「人民生計」等，認為應階段式的修法，因此未斷然地直接提出公共場所全面禁菸的條文。該條文本身該如何規範、規範的程度與範圍等，受訪者 B 提出了立法結構限制的影響。

我覺得這是立法結構的問題，之前我們在擬這條的時候，考慮每個國家立法不一樣，有的正面表列、有的負面表列，有的是概括性的室內公共場所全面禁菸。……但真正的到執行面的時候，或是民眾要守法時，他不知何謂所謂的室內公共場所，哪些場所可以吸菸，哪些場所不能罰，涉及到處罰就要很明確。(受訪者 B)

行政機關考慮該條文修正方向時，認為涉及到罰鍰的規定就應訂定明確，因此條例式的規範容易使民眾與業者有所依據。但行政機關的美意也有可能因為列

舉不足，而無法全面的保障人民健康。為彌補立法結構面的問題，條文中加入了「授權」中央主管機關與各級縣市政府的款項。

我們後面有一個「其他經各級主管機關公告指定的場所」，萬一沒列舉到，又沒含在這邊類型裡面的，就用公告的方式辦理，且以前只有「中央主管機關」公告，現在是加入「各級」，等於各縣市政府若認為我們這地方的某地方要全面禁菸，法條上沒有規定到的，我就讓他全面禁菸。(受訪者 B)

行政機關以授權方式，為條列式的公共場所禁菸條文保留了執行的空間，彌補該條文的不足，但即使如此仍為反菸團體所抨擊。其實無論是禁止菸商廣告與贊助，或是公共與工作場所全面禁菸，條列式的規範對反菸團體而言，僅是立法結構的「單純」問題，在其背後菸商運作與行政機關態度，是阻擋反菸團體達成目標的最大因素。

貳、菸商團體的預期結果

相較於反菸團體正面的運作，以促使我國菸害防制法朝 FCTC 精神邁進，菸商團體對反菸浪潮的認知是為無可避免的時代趨勢，因此菸商團體的策略規劃在於如何降低菸害防制新法對其造成的衝擊，以期在政治過程中為己身找尋有利的棲身之所。菸商團體所可預期的結果即是可降低多少新法對己身的影響。

菸商團體透過請託立法委員，針對公共場所規範進行運作，認為訂定新法雖可以更保障國民健康，但以「維護吸菸者的的人權與尊嚴」¹⁰⁹為考量下，更應排除不符合人性的規定。

協商當中我們覺得吸菸場所的規範不符合人性，所以我們也拜託委員作適度的修正，還好像空調的餐廳有作適度的開放，讓吸菸者有適度的空間享受自己的嗜好。(受訪者 F)

¹⁰⁹ 整理自受訪者 F 訪談內容。

菸商團體以「吸菸者的人權與尊嚴」為說服立法委員的理由，立法委員考量到在吸菸者與非吸菸者中應取得規範的平衡點，對菸商團體而言，即是他們的預期目標達成。同樣的在公共場所禁菸規範裡，菸商團體則是成功動員利害關係人，透過「無菸味」的餐飲業者丟出「政府應考量人民生計」的「菸」霧彈，另一面與相同考量的立法委員合作，在第十五條當中成功的加入但書，排除部分的餐飲業者受到法律的規範。

菸害防制法作為管制型政策，菸品是直接受規範的標的，菸商團體是此政策下相關的利害關係人，依據凱氏（V. O. Key Jr.）對利益團體的解釋，認為他們的意見之所以受到重視，是因為他們被認為是某項利益的代表，特別是他們的利益在管制型政策下為被管制的一方。¹¹⁰為求參與此過程的利益團體獲得公平的對待，行政機關與立法委員需適當的採納菸商團體意見，使至他們的意見呈現於菸害防制新法中。

參、立法委員的預期結果

沒有一個立法委員是真的關心法案，都是挑對自己有利的條文進行運作，法案會通過如同排隊一樣，就是隨著人潮走。（受訪者 C）

引用受訪者 C 的這段話，某種程度上也許污衊認真為民服務的立法委員，但受訪者 C 也的確道出政治過程的真實面。不論是實質利益的交換或是行為背後帶來的無形利益，本研究在探討菸害防制法修正過程當中，觀察到的立法委員之所以積極地參與，其背後的利益考量在於選票的取得或民眾的認同。

受訪者 E 接受勞工團體的請託，雖然未在提案中完全呈現與勞工有關的訴求，但其在過程表現中，明白地為勞工團體爭取應有的勞工權利。受訪者 E 認為與勞工團體習習相關的條文，應需考量勞工的工作權與生計，特別是對菸廠處以停工的處分。受訪者 E 表示法律的處罰對象應是針對菸品公司的老闆，但菸廠被勒令停工最終受到處罰的卻是所屬員工，員工工作權將受到侵犯，且停工期間也將造成員工生計困頓的問題。

¹¹⁰ 轉引自：Charles E. Lindblom, *The Policy-Making Process*, 2nded, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1980, p89.

第一個是我對菸的品牌名稱不溯既往這件事情有著力，第二個，因菸害防制法對菸廠處以停工的處分，這件事我是有意見的，另外我對緩衝期也是有意見，就是菸害防制法通過實施的緩衝期，另外比較提到的問題是從價課稅、從量課稅，這問題我也著墨。(受訪者 E)

受訪者 E 善盡為勞工朋友發聲的責任，在合法化過程當中不斷與同僚接觸，清楚說明訴求的重點，分析條文的利害關係對勞工團體造成的影響，訴諸理性。因此受訪者 E 在最後除菸捐應從價課徵一項未達到目標外，其餘三點訴求皆獲得同僚肯定，成果直接反應在新法的呈現上。

我這四個主張，在論述過程中，因為我個人在衛環委員會跟人家互動也都很好，四個訴求都……，大家都認為有道理，所以就這樣改。從一開始除從價課稅、從量課稅經過很多討論，我也讓，就是從善如流，採從量課稅，之後後面那三條都沒有爭論。(受訪者 E)

政策合法化進行的場域在立法院，而立法委員之間，通常沒有明顯的階級存在，而要以權威命令要求同僚間的服從，似乎是不太容易。¹¹¹受訪者 E 提到一成功的態度，即「從善如流」。在菸捐的討論中，課徵的方式一直是爭論的焦點，最後為避免可能的課徵技術問題，才採取簡單的從量課徵方式。受訪者 E 的從善如流可說是以退為進，在爭論的議場上適時讓步，換取其他戰場上的空間，與各委員間的相處可說為互惠合作的競爭關係。

無獨有偶，訪談過程中受訪者 E 亦提到有關我國立法結構性的問題，他說：「立法委員在提法案的時候，有可能他關心的就只有四條，可是因為立法技巧的關係，他還是要提一個版本。」因此除已身所關心的條文提出修改外，其他的條文則是「為了法案的完全性把行政院的都抄過來」，形成提出的是全文修正案。這樣的結構限制，受訪者 E 認為：「因為是放在整個法案裡頭的，(訴求)比較不

¹¹¹ 同註 12，頁 104。

容易被強調出來。」受訪者 E 為突破該結構的限制，採取上述方式達成目標，但也有其他委員直接跳過提案的過程，以提「修正動議」的方式規避該結構帶來的限制，更可在議場上清楚地凸顯立場與訴求。

另一個鮮明的例子即是受訪者 C 所服務的立法委員，該委員接受選民的請託，表示其所服務的鄉鎮小吃店林立，為選區小吃店業者生計著想，大力排除反菸團體公共場所全面禁菸的訴求。受訪者 C 轉述該委員曾表示過：「在提案時有考慮過都會型立委跟董氏基金會的反應，也知道這樣提出來一定會被罵，但委員爭取選票的立場很明白，董氏也會諒解他。」該委員成功的運用加入但書條款的策略，順利爭取到有限度的公共場所禁菸規範，不僅取得政治通路中的選票，更完成為民眾服務的使命。

立法委員之所以可取得這些預期結果，主要來自稟賦的優勢。稟賦是行為者為汲取資源而賴以跟其他行為者互動的基礎，且在此互動中發生增減消長現象。以特定的行為者而言，其稟賦包括自身的特質及所擁有的其他身外之各種有形、無形資源。同時，稟賦也隱含行為者從事政治活動所將面臨的機會與限制。¹¹²在修法過程中，立法委員是最直接決定新法產出的行為者，在此職業條件下，立法委員的稟賦使其較其他行為者更有參與的機會，進而操控結構的建構。

第二節 非預期結果

政治過程裡各行為者進行交互運作，期間並非能全然地按照行為者的意思進行，因此在行為者無法完全掌控的過程中，亦將會出現行為者認為的非預期結果。同樣的，這些結果對行為者而言，不盡然地是完全的獲得或完全的失去。

菸害防制法對參與該法修正的利益團體而言，是一相互競逐的法案、管制性的政策，零和賽局的結果必然是「一方之所得建立在一方之所失上」，因此無論是反菸團體或是菸商團體在過程中達成目標，即是另一方所退敗的。但是否成為利益團體或其他行為者所無法預料的非預期結果，端看行為者在競逐的一開始，是否確切評估情勢與擬定策略。

受訪者 B 回顧整部菸害防制新法，提出了二點是當初行政機關非預期的到

¹¹² 同註 5，頁 43-44。

的結果。

例如說第六條，我們本來是說凡是菸品品牌名稱或是加入的文字，有誤導的要禁止，我們原來要溯及既往，原來長壽也不行，Mild Seven 也不行。可是後來在立法院被加入「本法修正前之菸品名稱不適用」，等於不溯既往，不溯既往就是這些永遠存在，在十八個月後生效之前，業者有可能去註冊很多個。¹¹³（受訪者 B）

這段話中，受訪者 B 所提的二點分別是，「不溯及既往」與「新法生效日期」的訂定，是當初行政機關所始料未及的。這二點正好是勞工團體請託立法委員提案所達成的目標。受訪者 B 對「不溯及既往」的結果，提出以下分析：

以他們立場來講，商標的價值可能幾億、幾千萬，因為他要打出一個品牌其實不簡單，而且是幾十年來的老字號，若是以商人的立場去想，他們要爭取保護這一塊，當然是無疑問的，可是以國民健康來看的話，吸菸會長壽其實大家都不相信，這是很諷刺的。（受訪者 B）

菸品作為一種消費財貨，其本身蘊涵著利潤極為龐大的商業生機，而這也說明了何以在諸多嚴格的法令規範底下，菸商總還是竭盡心思地想要攫取這塊大餅。¹¹⁴「不溯及既往」條文的通過等同於在法律之前，應以人民福祉為最大考量的社會利益，完全敗給了資本主義下商業利潤的誘惑。

¹¹³ 受訪者 B 表示在新法生效前，業者有可能先行註冊法律欲排除的菸品名稱或文字，但但書所述是以法律修正前為不溯既往為分界點。受訪者 B 的認知與法意的解讀是否相左，非本研究主要探討的範圍，祈請法界人士予以指導。引用該段文字要意是說明，受訪者主觀意思所認知的非預期結果。

¹¹⁴ 王順民，〈「商業利潤」與「社會利益」的拉鋸拔河：有關菸害防制法修正草案的另類思考〉，國家政策研究基金會國政評論社會（評）091-084 號，2002 年 5 月 9 日，<http://www.npf.org.tw/>，下載日期：2004 年 5 月 13 日。

菸害防制法新法訂定施行日期，對行政機關而言是正式執行前的緩衝期，加以菸害防制法新法的執行，尚有子法規的修訂及與業者遵守新法的準備需納入考量，因此該法施行前確實需要一段時間的緩衝。對菸商團體而言，新法的施行日期若可以拖延的愈久，菸商在受舊法保障的商業利潤取得仍舊持續；反菸團體若能促成新法愈早施行，國民的健康就早一步受到保障。

至於緩衝期需要多久，受訪者 B 說明菸商團體與反菸團體對施行日的意見，與後來訂定十八個月後施行，是她所認為的非預期結果。

我覺得十八個月太長了，一年可能稍微好一點，其實六個月對我們來說也非常趕，因為光子法規要修訂過，還要業者配合，六個月太趕。今天如果是說公告警示圖要怎麼去標示，因為業者跟國外的廠商，就是他們原廠，配合製造設計外包裝，然後生產線全部改，事實上是需要時間的。如果我們半年做完給他們（業者），他們半年來規劃，包括後面那些原來的產品要消化掉，我覺得一年是合理的，可是一年半又太長。（受訪者 B）

身為行政機關一員的受訪者 B，以她專業的知識與經驗分析十八個月緩衝期對行政機關的影響，而她所關心的另一部份是在於，「現有的菸品將保有原來的文字與名稱」。受訪者 B 認為整個菸害防制新法的「最大敗筆」即是上述二點非預期結果。

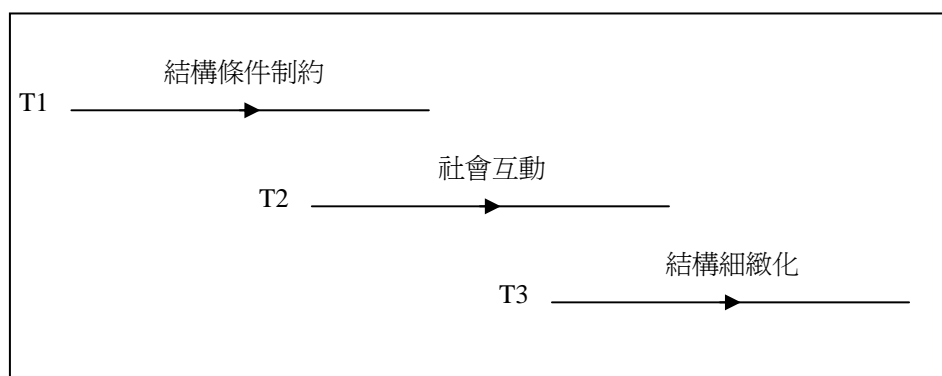
透過本研究的討論，反菸團體與衛政機關的立場是較相近的，皆希冀產出的新法可使我國菸害防制政策更為完善，基本上的態度都是正向的、積極的，但二者間並未因共同的意向，順利的在菸害防制法修正過程上產生穩固的聯盟關係。儘管同一個聯盟中不同行為者能帶來不同資源，但因制度的異質性也可能產生協調的問題。施格拉（Edella Schlager）為此作了一解釋，他認為行為者因職業制度上的差距，極大地限制了他們與其他成員之間進行合作的意願與才能，即使他們擁有共同的信仰也無濟於事。¹¹⁵衛政機關為行政體系中的一員，即使欲推動符合 FCTC 精神的菸害防制新法，需考量行政機關間業務的影響，如因菸捐而與財

¹¹⁵ 轉引自：同註 106，頁 192。

政機關的關係；或是考量法的比例原則，如對餐飲業者、藝文團體等的影響。因此衛政機關無法如反菸團體般，積極促成菸害防制法的修正一步到位，完全符合 FCTC 精神，而有此非預期結果的發生。

第三節 結構、能動性與結果的關係

近年來，許多政治學家都主張結構與能動性的爭議對於我們研究政治學的方法而言，應該是一個核心議題。¹¹⁶透過「結構」與「能動性」的關係，瞭解下文亞契提出的結構生成研究途徑（morphogenetic approach），並以「結構生成循環」（morphogenetic cycle）模型說明長期變遷的三階段循環，如圖 4-1 所示。



T1：第一階段 T2：第二階段 T3：第三階段

圖 4-1 變遷三階段循環

資料來源：轉引自：David Marsh、Gerry Stoker 等著，陳義彥等譯，政治學方法論與途徑，台北；韋伯，民 96 年 1 月，頁 352。

壹、結構條件制約（structural conditioning）階段（第一階段）

這個階段是指「緊接而來的行動其所發生」之背景。而由過去的行動，特定的條件（例如氣候變遷、全球化、政治制度的結構等等）便又誕生。這些條件影響了人類的利益例如教育與工作機會、生活方式等等；而行動則發生於一套事先

¹¹⁶ David Marsh、Gerry Stoker 著，陳義彥等譯，政治學方法論與途徑，台北：韋伯，2007 年 1 月，頁 331。

極存在的、結構化的條件之下。¹¹⁷結構與能動性產生關連以前，結構的條件必先存在，結構條件是外在的，不斷對行為者產生制約或影響，形成行動發生的背景。

貳、社會互動 (social interaction) 階段 (第二至第三階段)

第一階段中的結構條件，強烈影響到了行為者；然而這些行為者還是有著某種程度的自主力量，可以去影響事件。在循環中的這個階段，每個團體彼此互動，發揮著他們各自的能力、技巧與人格特質，行為者也會試圖提升自己的利益並影響結果。一般而言，他們會與其他行為者之間，展開衝突與（或）共識協調的過程。¹¹⁸這一階段中，主要是行為者間的互動關係，以結構為前提下，行為者發揮能動的力量，在衝突或共識協調的過程下，試圖提升自己的利益，並影響結果的產出。

參、結構細緻化 (structural elaboration) 或結構再生產 (structural reproduction) 階段 (第四階段)

第二與第三階段中的結果，會讓結構面的條件產生或多或少的變遷。某些行為者可能成功地改變了條件，藉以符合自身的利益，而其他行為者可能會面臨失敗。通常，發生於結構條件中的變遷，並不是任何團體或個人想要的結果，但至少是衝突與妥協之下所產生的。重要的是：此時的結構並非是新生的產物，而是第二與第三階段的行動，對於結構進行修正或轉化之下的結果。亞契將這種過程稱之為「結構生成上的改變過程」(process of change morphogenesis)。¹¹⁹第二與第三階段裡，行為者間的互動產生結構條件的變遷，變遷的前提乃是行為者在結構下因新的需求出現，為達新需求的滿足而產生能動。因此變遷的結果是一系列對結構條件的改變，以舊結構條件為前提下，產生修正過的結構條件。

任何一個循環中的第四階段，都意味著另一個類似循環的開始；改變之後的結構面背景條件，如今重新制約著原本的行為者。因此，第四階段是一個循環的終點，卻也是分析未來變遷時的第一階段。¹²⁰也就是說，結構制約行為者，行為者產生活動造成結構變遷，變遷後的結構再度制約行為者，不斷循環。

¹¹⁷ 同註 116，頁 350-351。

¹¹⁸ 同註 116，頁 351。

¹¹⁹ 同註 116，頁 351。

¹²⁰ 同註 116，頁 351。

然而，行動這一能力所造成的結果，是為一系列不可逆的產出，也就是說，當行動一表達，無論結果成功與否，結構本身已因行動的運作造成改變，無法再回復原貌，即使是下一次的結構變遷再將結構的樣貌重新尋回，但行動曾經存在不可抹滅。

亞契提到一個重要的說明，認為第四階段可能不是結構條件發生改變，而是結構的一種再生產；亞契甚至以「結構停滯」(morphostasis) 稱呼之。因為在很多個案中，行動可能並未使結構條件發生改變。個人或團體的行動，可能沒辦法帶來所希望的變遷；然而，他們的行動也可能就是為了維持現狀，保持現存結構條件的完整無缺。¹²¹結構變遷始之於行為者活動的產出，當行為者的能動性不足以大到改變結構時，原先的結構條件仍舊制約或影響行為者。但結構的停滯也有可能是行為者為維持現狀而行動，也就是說，結構下行為者的需求並非是一致的，某些行為者對結構進行改變的同時，也影響或改變其他行為者對結構條件的滿足。一旦其他行為者認為原先的利益需要保護時，也會產生一系統的活動，與改變結構的行為者產生互動，最後有可能是希望維持結構條件的行為者取得勝利，造成結構的停滯。

菸害防制法的修正過程是一個貼切亞契所述「結構生成循環」模型的例子。菸害防制法再度進入立法機關進行修法，即是結構即將變遷的開始，行為者欲參與該次的修法動作，分別以不同身分，在先前已存在的、結構化的條件下，符合參與的程序進入場域，觸發行動，試圖改變（或維持）結構，產出的新法再回歸到分析未來變遷時的第一階段。

本研究所主張的四個行為者，行政機關因結構條件¹²²與國家使命，他們「多數」時候是為結構改變的發動者，且被改變的結構是由其所執行。周萬來在分析提案主體時，以立法院第二屆第一會期至第四屆第三會期為例，有提案權力的主體所提法案共計三千二百三十六件，立法委員提案二千三百五十件，佔百分之七十二點六，為提案最多者；行政機關提出八百一十八件，佔百分之九十二點三，為提案主體中第二多，所有政府機關中最多者。¹²³菸害防制法此個案裡，總共有十二個草案進入議場，其中行政機關提出二案，佔百分之十六點七，其餘皆是立

¹²¹ 同註 116，頁 351。

¹²² 國家賦予行政機關提出政策的權力，一方面也要求行政機關盡其義務為國家制定良善的政策。但為廣納多元的意見，同時也賦予其他政府機關、民意代表提案的權力。

¹²³ 同註 91，頁 75-77。

法委員或黨團提案。但誠如受訪者 E 表示：

經由各版本比較，其實跟行政院版本都很接近。……這是因為立法技術上很大的問題，就是立法委員在提法案的時候，有可能他關心的就只有四條，可是因為立法技巧的關係，他還是要提一個版本，……嚴格來講，我們的草案是要再修正行政院的草案，也迫使我們要提一整個版本出來。（受訪者 E）

事實上，受訪者 B 同樣以行政機關的立場，和受訪者 E 所提到的狀況彼此呼應：

畢竟民間團體人力有限，他們所關注的焦點可能不會是全部，條文中有些比較程序性的、是行政需要的，不完全是大家會關切到的，所以我們寫的版本會比較通盤完整性。今天立委要提什麼版、民間團體要提什麼版，我們都會提供他們參考，他們可能改的更鬆或改的更嚴……。（受訪者 B）

立法委員的提案次數雖遠比行政機關高得許多，但就實質層面上，委員的提案某種程度上依附行政機關提案而生，因此行政機關是為「多數」時候結構改變的發動者。

隨著行為者間展開衝突與（或）共識協調的過程，菸害防制法修正案的進行即是充分展示行為的舞台，行為者發揮他們各自的稟賦，將權力當作是實現某種結果的能力。紀登斯認為權力作為「實現某種結果的能力」的定義，本身並不涉及權力是否和純粹的集團利益聯繫在一起。¹²⁴菸害防制法修正案中的利益團體，因團體本身利益的考量選擇進入場域，過程中不斷尋找利益相同或可共存的其他夥伴，與其產生正向的、互助的聯繫，同時也不斷排除利益相悖的其他行為者，

¹²⁴ Anthony Giddens 著，李康、李猛譯，社會的構成—結構化理論大綱，台北：左岸，2007年6月，頁408。

形成負向的、摒除式的關係，行為者的主要目的在於試圖提升自己的利益，並影響結果。權力存在的前提，是各種支配結構的存在，在社會再生產運作，權力通常也在似乎不為所注意的過程當中，藉著結構「順利地流通」，¹²⁵權力在此交互關係下，隨著行為者行為進行的同時而產生。

菸害防制法修法經歷前三階段後，來到了結構細緻化或結構再生產的進程。菸害防制法完成修正程序，三讀通過，以總體結構面的角度來看，結構因新法的產生而改變，菸商他們希望的是造成結構停滯，使結構維持現狀，但就全球禁菸風潮與我國菸害防制政策規劃方向，結構的改變是為必然，菸商所做的運作是企圖延後並降低結構改變後對他們的衝擊。但以個體的角度檢視新法條文，結束互動關係後所產生的結果也許是結構的細緻化，也有可能是亞契認為的「結構停滯」，而這且端看行為者主觀認定。

最後結果的產出，菸商團體與反菸團體即將各自在新的場域，為下一循環的背景進行鋪陳。這個在爭論中達成的共識，對於菸商團體而言，不過是與反菸團體劃分疆域的手段而已，讓自身在商業地位中的位置更加明確，只要與反菸團體達成共識，那麼反菸團體自身將只能在自己論述建構的社會空間（公共空間、校園等）中行動，彼此劃分的疆界涇渭分明，井水不犯河水，讓反菸者高唱「健康萬歲」，菸商則默然地在其他開放的銷售通路中，與人們進行交易。¹²⁶菸商與反菸相互碰撞產出結果，其結果不論是誰挖的餅大塊，最終就是將自己定界在該「疆域」活動而已，不待下次碰撞不有改變。

受訪者 D 在此政治過程中不斷強烈地主張，為維護國民健康，我國應訂立完全符合 FCTC 精神的法案，也積極地參與整個過程，但訪談過程中受訪者 D 對結果的失望與痛心表露無遺，他認為「濃濃的二手菸味」讓我國菸害防制工作停滯不前。但他也提到：「我們覺得法乎其上，得乎其中也 ok，也已經是重大的勝利了，……我們菸害防制法革命尚未成功，繼續努力啊。」期待／創造未來結構變遷開啓的時間點。

受訪者 E 在此次的修法中，其訴求達成率換算為會說話的數字，高達百分之七十五，對受訪者 E 而言的確是打了場漂亮的勝仗，但他在回顧整個菸害防制法修法過程，說了這麼一段話：

¹²⁵ 同註 124，頁 408。

¹²⁶ 同註 35，頁 41-42。

她（菸害防制新法）有無超乎我不想要的，結果她有了？或我想要的結果她沒有的？我要跟你說的是，我早就知道她有這樣的結果，比較白話一點，她本來就是這樣的產物。（受訪者 E）

受訪者 E 有這樣的表示，在於實務工作養成的經驗，他的經驗呼應亞契所提出的，發生於結構條件中的變遷，並不是任何團體或個人想要的結果，但至少是衝突與妥協之下所產生的。且受訪者 E 更肯定菸害防制法「新法」並非是新生的產物，而是上一個階段對於結構進行修正或轉化之下的結果。

除亞契提到結構變遷的三階段，薩巴蒂爾（Paul A. Sabatier）與簡金斯—史密斯（Hank C. Jenkins-Smith）認為政策變遷與支持聯盟框架（advocacy coalition framework）有關，涉及三個層面。¹²⁷行為者在尋求支持聯盟建立的同時，政治次級系統賦予行為者僅能選擇其一的條件，行為者不可能是 A 聯盟的成員，同時也是 B 聯盟的成員，支持聯盟的建立奠基於行為者共同的利益。因此行為者必須瞭解同一場域中，其他行為者的立場與偏好，建立同一利益取向的支持聯盟。

另一層面是，政策變遷涉及到次級系統外部的變遷，如社會經濟環境、聯盟本身治理的廣度，及另一個次級系統提供機會或妨礙行為者選擇參與的聯盟，也就是說結構條件以先行架構一框架，當行為者將採取行動時，首先遇到的即是結構層面。第三層面是，社會結構、法律等向來是穩固的系統，但政策變遷的過程中複雜化了穩固系統的界限，因為在各種次級系統的行為者，以他們的策略、能動的強度不斷與系統進行互動，為系統進行有意識或無意識的改變。行為者如能認知到政策變遷涉及的層面，當其進入合法化場域時，有利於行為者於其中找尋最適的生存位置。

第四節 小結

菸害防制法的修法過程隨著結果的產出暫告一段落，各行為者於期間的運作分別得出結果。反菸團體的五大訴求除調漲菸捐外，其他四項可說是新法的突破，菸盒警示圖文從無到有，Mild、Light 未來也將不可能出現於新菸品中，菸

¹²⁷ Paul A. Sabatier / Hank C. Jenkins-Smith Ed., Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach, USA: Westview Press, Inc, 1993, p5.

商廣告與贊助方式大量被限縮，及三人以上室內工作場所全面禁菸等，總體而言，反菸團體於該法修正過程中，取得已身所需之利。

為何菸害防制新法通過後，反菸團體仍是大喊規範不足，主要是看似反菸團體贏得勝利下，處處可見菸商團體為自己留了條後路，無論是不溯既往條文、附帶決議、但書條款，或調降對菸商觸法行為的罰鍰等。一旦菸害防制工作上有了菸商可鑽的漏洞時，再如何符合 FCTC 精神的菸害防制法產出，仍是留下遺憾。但如受訪者 D 所言：「革命尚未成功，繼續努力啊。」受訪者 D 與反菸團體以此遺憾為繼續推動下一波再修法的動力，期勉自己不斷為菸害防制工作盡心力，也為結構的再改變留下伏筆。

相較於利益團體間的互斥，立法委員於其中無論是挺菸抑是反菸，在菸害防制法修正過程中，見到立法委員為自己的選民、自己的意識型態而努力。這一切對身為民意代表的他們即是盡到了本份，分別得到選民的認同。

然而作為政策發動者的行政機關，卻成為兩邊都不討好的行為者，反菸團體認為身為菸害防制法的主管機關，卻在態度上不夠強硬與堅持，國民健康若不是由行政機關把關，民眾將何所適從。但對菸商團體而言，菸害防制新法若太過嚴苛，相關業者們的生計又該由誰保障。夾在兩利益團體中的行政機關，在這場菸草戰爭中似乎占不到任何好處，支持聯盟框架認為，這是由於行政機關通常提倡一個比他們的利益集團同盟更為折衷的立場所故。¹²⁸大多數的行政機關具有使他們成為某個特定聯盟一部分的使命，如同菸害防制法之於衛政機關與反菸團體一樣，二者皆是為在菸害防制工作上不斷前進。但因行政機關裡有不同面向的部門，彼此間的行動相互牽引，如同衛政機關與財政機關，菸害防制法修正案的推行需考量對行政機關橫向關係的影響。行政機關比利益團體（特別是主要靠其成員捐贈支撐者）面對的約束複雜許多，所以他們通常提出一個比所屬聯盟更加折衷的立場。

政治過程中，行為者試圖以個體與個體的聯盟突破藩籬，菸害防制新法即是突破我國現存結構的一個體例，突破我國既有的菸害防制政策，突破法原先的規範加諸新的束縛，但最終突破不掉的是代議政治中鐵三角模式。行為者必須靠著代議政治的軌跡尋求突破，卻也臣服於代議政治下「因利益而結合」的遊戲規則。

¹²⁸ 同註 106，頁 175。

第五章 結論

禁菸風潮已在幾十年來不斷擴及全球各角落，無論是歐美先進國家對菸害防制的推動，或是開發中國家逐漸重視此問題，我國的菸害防制政策仍尚不足完備。經過此次菸害防制法的修正，我國菸害防制腳步是為向前邁進，但也由於國家制度鼓勵多元的聲音出現，透過法律的設計利益團體得以進入政治過程，造成影響。菸商團體在過程中進行的運作，仍是我國菸害防制推動的最大阻力。

第一節 研究限制

本研究主要研究限制在於以下三個面向。

壹、政治過程之隱密性

限於非直接參與觀察個案進行的過程，無法直接於行為者互動當時進行紀錄，且政治過程涉及許多非公開互動內容，非公開互動內容多屬行為者間機密協議之產出，行為者於訪談時未必願意清楚說明，甚或給予誤導的訊息。遂使本研究對菸害防制法修正過程的部份細節無法完整呈現，影響推論或解釋某些現象上發生缺口，或不完全、不周密的情形，以致在研究結果的推論上，可能產生失誤或偏差。

貳、半結構訪談法的侷限

本研究採取半結構訪談法針對不同性質的受訪者進行訪談，訪談過程以受訪者主觀的敘述作為紀錄，因涉及主觀的價值判斷與認定，加以受訪者對個案的記憶程度，所陳述的內容未必與個案發生的過程完全吻合。因此除政治過程的隱密性，造成資料的真實性待確，資料的客觀性與完整性也將影響推論或解釋上的不足。

參、議題敏感性高

菸害防制法修正案是為一商業利潤與社會利益的拉鋸拔河過程，訪談的內容涉及到可能的利益交換與商業機密，因此訪談大綱涉及層面具敏感性。對於商公司的邀訪皆遭拒絕，最後僅一工會成員受訪，因此有關菸商公司的論述多需仰賴

二手文獻推論，使得本研究在資料蒐集上無法獲得完整的直接來源。

第二節 研究發現

回顧本研究內容，以下提出三點研究發現。

壹、權力的運作

參與菸害防制法修正案的行為者彼此在政治過程中，企圖影響、塑造或決定其他行為者的慾望與偏好，形成一致性意見的產出，但因行為者身處於環境系絡中，要造成系統偏差的維持與運作，尚需由組織運作、文化性模式化與社會性結構化的團體行為促成。

行為者在過程中不斷與其他行為者產生結盟或對抗，企圖將自己的偏好變成權威性的公共政策，是為單面向權力觀的實際產出；又如菸商團體在過程中，透過傳播媒體為宣傳的工具，將「菸品是為一合法商品」的意識型態，試圖重塑其他行為者或社會大眾的價值觀，進而產出對菸商有利的言論與法律，是為三面向權力觀的展現。過程中，行為者除需尋求結盟外，也需仰賴非直接參與法案的媒體，權力其實不容易由單一行為者操作。

在菸害防制法修正案中，不同面向的權力其實不容易由單一行為者操作的主要原因在於，單一行為者雖然透過權力運作尋求多數的結盟，但單一行為者的能力不足以在結構條件下與其他行為者相對抗。由於單一行為者對抗的也是尋求多數支持的另一行為者，單一行為者必須借助第三個或三個以上其他行為者的能動性，將權力的運作全面化，得以有機會扳倒另一行為者或聯盟。

貳、策略的運作

透過預期結果與非預期結果的分析，各行為者策略運作主要的場域在議場外，也是因議場外策略運作成功，得以支持議場內的策略進行。議場內的策略多屬立法技巧的運用，因結構的限制，主要由立法委員在此場域中進行展演，其他行為者的利益隱含其中。議場外，策略的運作大多是由利益團體所發動，無論是以建立政治通路為誘因、尋求任職相關職務的委員支持，或是以性別為考量的結盟，為利益團體獲得一定的預期結果，連帶影響政策合法化的產出。

參、結盟關係的穩定性

建立政治通路策略的運作中，菸商與立法委員雖然在某個條文上因利益考量而結合，但當立法委員認知到不一定要完成與菸商間的協議，也可以拿簽過名的協商結論對選民交代，此時立法委員的認知與菸商的利益便產生歧見。雖然最後法案的產出未因歧見而無法同時滿足雙方的利益，但也表示菸商與立法委員的結盟關係並非是穩定不變的。

相較支持反菸團體的立法委員，是以主體意識推動己身參與菸害防制，認同「菸等於害」的觀念，與反菸團體是以意識型態為出發的合作關係。無論各屆立法委員成員是否相同，反菸團體容易尋找到這些特質鮮明的立法委員，建立多數支持，二者關係明確、公開且穩定性高。

再以反菸團體與行政機關間的結盟關係而言，衛政機關僅為行政體系中的一員，在職業制度下其作為需考量其他機關與民眾的立場及需求，因此無法全面地與反菸團體站在同一陣線，形成有共同的信仰卻無法順利運作的聯盟框架。建立支持的多數並非是獲得利益的一定途徑，結盟關係的穩定性與聯盟成員間的協調問題，皆對政策合法化造成影響。

肆、利益團體的態度

利益團體進入場域為求發聲，無不透過各策略的運作獲得結盟，然利益團體於其間的態度將影響其他行為者是否參與合作。反菸團體的三不原則，堅持與菸商團體不接觸、不談判、不妥協，因此雙方並未在此過程中直接接觸，與對方協商出雙方雖不滿意但可接受的版本，減短審議時程。同樣的，反菸團體為求一步到位的修正結果，希望訴求可以「完全」被接受，但此一態度並無法獲得立場較不鮮明的委員支持，或是部分意見不同的委員支持，一旦委員有不同的聲音，容易被反菸團體貼上標籤，認為是為菸商團體說話。反菸團體立場的絕對性限制了結交不同看法行為者的機會。

反觀菸商團體透過立法委員於議場內發聲，雖然其最大的願望在於修正內容愈少愈好，甚至管制的範圍比現行法再鬆綁。但其透過委員議價、協商時，彈性空間遠比反菸團體多且寬，有較高的靈活度及可轉圜的餘地。雖然菸商團體與其他行為者結盟的穩定性低於反菸團體的結盟，且必須不斷測試其他行為者的立場，但結盟成員來去當中，不同特質的委員在不同階段為菸商團體發聲，皆獲得

效果。

立法機關是一不斷進行協商、議價及交換取捨的場域，當法案進入議場時，法案本身的爭議程度高則無法立即獲得多數支持而通過，此時利益團體尋求結盟過程中，利益團體的態度若過於絕然，容易流失中間色彩的立法委員支持。

伍、新法趨近 FCTC 精神

當十二個版本進入議場時，各方立法委員於其中為己身意見不斷與其他委員進行互動，菸害防制新法則是互動後的最後產出。採最趨近 FCTC 精神立場的委員，必須向左降低要求程度，採中間立場與部分修正的委員則是需接受更符合 FCTC 精神的條文，多方意見折衝後得有新法的產出。總體而言，菸害防制新法雖然未完全符合 FCTC 精神，但在菸盒警示圖文與三人以上共用之室內工作場所全面禁菸等層面上，已有大幅修正，對我國菸害防制政策的推動可說向前邁進一大步。

第三節 後續研究方向

菸草戰爭在菸品消失於地球上前，持續不斷的相關議題依然會出現於我們周遭，我國菸害防制政策的推動仍有幾處可繼續探討的方向。

壹、菸品得以生存的結構

菸品始之於國家販售，主要是來自國家財政利益的考量，因此吸菸行為長期為社會價值認定「可被接受的」、「具正當性的」。直至菸害防制觀念的推動，吸菸行為的正當性雖遭受質疑，但再到菸害防制法立法成功，吸菸成爲一種「應受管制的『合法』」行為，在法的規範下依然是被允許的，其「正當性」並未完全根除。究其所終，吸菸行為從傳統到現在，無論吸菸如何影響我們的健康，它仍是我們社會中不斷發生的行為。

菸作爲一合法商品，在資本主義下的流通並非來自消費者的需求程度，也不是菸品供給者型塑的消費環境，而是有條件的生存於政府管制型政策中。在政府管制下，菸品得以什麼樣的面貌生存，則是政府爲這商品給予的結構條件。在菸害防制的風潮下，未來菸品在我國得以生存的結構，有待後續研究者探討，作爲我國菸害防制政策參考的依據。

貳、行政機關橫向關係

國家政策對菸品的管制，一方面進行菸稅與菸捐的課徵，充實國庫，一方面告訴我們吸菸有害健康，我國因菸害造成每年多少醫療資源支出與國家人力損失。商業性菸品的存在確實諷刺國家政策的矛盾，菸害防制既已是我國政策推動的方向之一，推動的責任不應只有衛生單位所承擔。行政機關間的橫向關係，尤其是稅收單位，對於菸害防制政策的支持程度，也是影響無菸環境何時可全面落實的因素之一。

菸害防制政策並不只是單純在此矛盾點上取得平衡，而是在於如何突破矛盾。雖然政治過程的「現實」程度在菸害防制法修正案裡表露無遺，但尋求更高層次的突破，在行政機關橫向的關係上可作為討論。

參、政策執行面

菸害防制法立法至修法成功已屆十年，期間有關菸害防制法執行面的研究為數不少，未來菸害防制新法將於民國九十八年一月施行。當初菸害防制法窒礙難行的部分透過新法的規範勢必有所改善，但到底菸害防制新法真正落實的程度為何，在執行層面上有何再改進之處，同為菸害防制法執行層面的研究，未來仍值得繼續進行，成為下一次的菸害防制法修正的參考依據。

參考文獻

一、中文文獻

- Anthony Giddens 著，李康、李猛譯，《社會的構成—結構化理論大綱》，台北：左岸，2007 年。
- David B. Truman 著，《張炳九譯，政治過程—政治利益與輿論（上）（下）》，台北：桂冠，1998 年。
- David Marsh、Gerry Stoker 等著，陳義彥等譯，《政治學方法論與途徑》，台北：韋伯，2007 年。
- Paul A. Sabatier、Hank C. Jenkins-Smith 著，彭宗超等譯，〈支持聯盟框架：一項評價〉，Paul A. Sabatier 編，彭宗超等譯，《政策過程理論》，北京：生活·讀書·新知三聯書店，2004 年，頁 150-221。
- Peter Taylor 著，朱雲鵬等譯，《菸幕》，台北：新環境雜誌，1986 年。
- 中央社，〈婦團促立院儘速修法，讓室內全面禁菸〉，聯合新聞網，2007 年 6 月 12 日，<http://udn.com>，下載日期：2007 年 6 月 16 日。
- 王昶閔，〈菸商謀殺森林，形塑復林假象〉，自由時報電子報，2006 年 6 月 17 日，<http://www.libertytimes.com.tw/>，下載日期：2006 年 8 月 2 日。
- 王順民，〈「商業利潤」與「社會利益」的拉鋸拔河：有關菸害防制法修正草案的另類思考〉，國家政策研究基金會國政評論社會（評）091-084 號，2002 年 5 月 9 日，<http://www.npf.org.tw/>，下載日期：2004 年 5 月 13 日。
- 丘昌泰，《公共政策：基礎篇》，台北：巨流，2001 年。
- 台灣日報，〈協商破局菸害防制法闖關失敗〉，《台灣日報》，2006 年 1 月 13 日。
- 吳 定，《政策管理》，台北：聯經，2003 年。
- 吳 定編著，《公共政策辭典》，台北：五南，1998 年。
- 呂亞力，《政治學》，台北：三民，1997 年。

李宗德，〈與現實脫節，新法執行有困難〉，《聯合報》，2005年12月20日，A12版。

李承諺，《公部門政策行銷理論於菸害防制法執行面之運用》，逢甲大學公共政策研究所碩士論文，2003年。

周萬來，《議案審議—立法院運作實況》，台北：五南，2002年。

周漳仁，《立法遊說之研究—以我國菸害防制法制訂過程為例》，政治作戰學校政治研究所碩士論文，1999年。

林水波，《公共政策析論》，台北：五南，2007年。

林水波，《政策分析評論》，台北：五南，1984年。

林承宇，《菸品廣告規範之研究》，政治大學廣播電視學研究所碩士論文，2003年。

法新社，〈歐洲禁菸潮〉，《聯合晚報》，2006年10月12日，2版。

侯水盛，〈菸害防制比例原則〉，《自由時報》，2006年1月6日，A9版。

洪鳳均，〈拒菸聯盟譴責 強調絕不罷手〉，《中華日報》，2006年1月13日，
<http://www.cdns.com.tw/>，下載日期：2006年5月18日。

洪鎌德，《社會學說與政治理論—當代尖端思想之介紹》，台北：揚智，1998年。

韋麗文，〈菸害防制法修正案，有菸味無結果〉，《聯合晚報》，2005年5月18日，10版。

徐瑞希，《政商關係解讀—台灣企業實用政治學入門》，台北：遠流，1991年。

許介麟，《戰後日本的政治過程》，台北：黎明文化，1991年。

郭秋永，〈對峙的權力觀：行爲與結構〉，《政治科學論叢》，第20期，2004年6月，頁29-78。

陳水逢，《現代政治過程論》，台北：中日文教基金會，1990年。

陳怡蓁，〈菸商廣告打進親子活動〉，《自由時報》，2005年7月23日，A15版。

陳惠惠，〈立委罕見踴躍出席，審查氣氛詭譎〉，《聯合報》，2007年1月17日，A11版。

陳惠惠，〈菸害防制修法，大打拖延戰〉，《聯合報》，2005年5月19日，A6版。

陳惠惠，〈董氏：重點在室內公共場所禁菸〉，《聯合報》，2007年1月17日，A11版。

陳鈞凱，〈接受菸商贊助植樹，反菸團體批台大淪為幫兇〉，中央社，2006年6月16日，資料來源：董氏基金會。

陳澤榮，〈國家對商業性言論的管制界限—以強制菸品警示說明與禁止廣告為中心〉，成功大學法律學研究所碩士論文，2003年。

黃若棋，〈菸商遊說策略初探—以「菸害防制法」及「菸品健康福利捐」為例〉，臺灣師範大學大眾傳播研究所碩士班碩士論文，2004年。

黃敦硯，〈我國菸害防制法執行之研究〉，中興大學公共政策研究所碩士論文，1998年。

董氏基金會，〈行政院「要錢不要命」，罔顧國人健康記者會新聞稿〉，無菸家庭一戒就贏，2005年2月25日，
<http://www.quitandwin.org.tw/2006news/news02.asp?PMsMessage2=52&>
，下載日期：2006年5月15日。

董氏基金會，〈吸洋菸不高貴！籲請謝長廷院長，更正失言〉，無菸家庭一戒就贏，2005年8月26日，
<http://www.quitandwin.org.tw/2006news/news02.asp?PMsMessage2=44&>
，下載時間：2006年5月14日。

詹建富、許昌平，〈擔心菸稅成衛署「小金庫」〉，《民生報》，2006年1月5日，11版。

劉妙卿，〈菸業協會支持修法 表達遺憾〉，《中華日報》，2006年1月13日，
<http://www.cdns.com.tw/>，下載日期：2006年5月18日。

政治過程對政策合法化的影響—以菸害防制法修正案為例

鄧宗聖，《菸意義的再生產》，南華大學傳播管理學研究所碩士論文，2005年。

鄧若玲，《陸克斯（Steven Lukes）的權力理論：方法論上的分析》，中山大學政治研究所碩士論文，1995年。

蕭全政，《政治與經濟的整合》，台北：桂冠，2002年。

羅暉智，〈室內將全面禁菸 吸煙族需慎選場所〉，中時電子報，2007年6月14日，<http://news.chinatimes.com/>，下載日期：2007年6月17日。

二、英文文獻

Bentley, Arthur F., *The Process of Government – A Study of Pressures*, Chicago: The University of Chicago Press, 1908.

Dahl Robert, *Who governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven: Yale University Press, 1961.

Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York: Harper Collins College Publishers, 1995.

Lindblom, Charles E., *The Policy-Making Process*, 2nded, New Jersey: Prwntice-Hall, Inc., 1980.

Lukes, Steven, *Power: A Radical*, London: Macmillan Press, 1974.

Sabatier, Paul A., “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein” , *Policy Sciences*, No21, 1988, pp129-168.

Sabatier, Paul A. / Jenkins-Smith, Hank C Ed., *Policy Chang and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, USA: Westview Press, Inc, 1993.

三、政府出版品

立法院公報，第 83 卷：第 41 期，1994 年。

立法院公報，第 85 卷：第 45 期，1996 年。

立法院公報，第 86 卷：第 5 期，1997 年。

立法院公報，第 94 卷：第 39 期，2005 年。

立法院公報，第 94 卷：第 43 期，2005 年。

立法院公報，第 94 卷：第 51 期，2005 年。

立法院第六屆第一會期第四次會議議案關係文書，2005 年 3 月 16 日。

立法院第六屆第一會期第五次會議議案關係文書，2005 年 3 月 23 日。

立法院第六屆第一會期第十次會議議案關係文書，2005 年 4 月 27 日。

立法院第六屆第一會期第十一次會議議案關係文書，2005 年 5 月 4 日。

立法院第六屆第一會期第十二次會議議案關係文書，2005 年 5 月 11 日。

立法院第六屆第一會期第十三次會議議案關係文書，2005 年 5 月 18 日。

立法院第六屆第二會期第三次會議議案關係文書，2005 年 9 月 21 日。

立法院第六屆第三會期第十四次會議議案關係文書，2006 年 5 月 17 日。

行政院衛生署菸害防制法修正草案公聽會會議記錄，2005 年 3 月 14 日。

附錄一 菸草控制框架公約

序言

本公約締約方，

決心優先考慮其保護公眾健康的權利，

認識到菸草的廣泛流行是一個對公眾健康具有嚴重後果的全球性問題，呼籲所有國家就有效、適宜和綜合的國際應對措施開展盡可能廣泛的國際合作，

慮及國際社會關於菸草消費和接觸菸草煙霧對全世界健康、社會、經濟和環境造成的破壞性後果的關注，

嚴重關注全世界，特別是發展中國家，捲菸和其他菸草製品消費和生產的增加，以及它對家庭、窮人和國家衛生系統造成的負擔，

認識到科學證據明確確定了菸草消費和接觸菸草煙霧會造成死亡、疾病和殘疾，以及接觸菸草煙霧和以其他方式使用菸草製品與發生菸草相關疾病之間有一段時間間隔，

還認識到捲菸和某些其他菸草製品經過精心加工，籍以引起和維持對菸草的依賴，它們所含的許多化合物和它們所產生的煙霧具有藥理活性、毒性、致突變性和致癌性，並且在主要國際疾病分類中將菸草依賴單獨分類為一種疾病，

承認存在著明確的科學證據，表明孕婦接觸菸草煙霧是兒童健康和發育的不利條件，

深切關注全世界的兒童和青少年吸菸和其他形式菸草消費的增加，特別是開始吸菸的年齡愈來愈小，

震驚于全世界婦女和少女吸菸及其他形式菸草製品消費的增加；銘記婦女需充分參與各級決策和實施工作，並銘記需要有性別針對性的菸草控制戰略，

深切關注土著居民吸菸和其他形式菸草消費處於高水平，

嚴重關注旨在鼓勵使用菸草製品的各種形式的廣告、促銷和贊助的影響，

認識到需採取合作行動以取締各種形式的捲菸和其他菸草製品非法貿易，包括走私、非法生產和假冒，

承認各級菸草控制，特別是在發展中國家和經濟轉軌國家，需要與目前和預計的菸草控制活動需求相稱的充足的財政和技術資源，

認識到需建立適宜的機制以應對有效地減少菸草需求戰略所帶來的長期社會和經濟影響，

銘記菸草控制規劃可能在某些發展中國家和經濟轉軌國家造成的中、長期社會和經濟困難，並認識到它們需要在國家制定的可持續發展戰略的框架下獲得技術和財政支持，

意識到許多國家正在開展的卓有成效的菸草控制工作，並讚賞世界衛生組織的領導以及聯合國系統其他組織和機構與其他國際和區域政府間組織發展菸草控制措施方面所作的努力，

強調不隸屬於菸草業的非政府組織和民間社會其他成員，包括衛生專業機構，婦女、青年、環境和消費者團體，以及學術機構和衛生保健機構，對國家和國際菸草控制努力的特殊貢獻，及其參與國家和國際菸草控制努力的極端重要性，

認識到需警惕菸草業阻礙或破壞菸草控制工作的任何努力，並需掌握菸草業採取的對菸草控制工作產生負面影響的活動，

憶及聯合國大會 1966 年 12 月 16 日通過的《經濟、社會、文化權利國際公約》第 12 條規定人人有權享有能達到的最高的身心健康標準，

還憶及世界衛生組織《組織法》序言，它宣稱享受最高而能獲致之健康標準，為人人基本權利之一，不因種族、宗教、政治信仰、經濟或社會情境各異，而分軒輊。

決心在考慮目前和有關的科學、技術和經濟問題的基礎上促進菸草控制措施，

憶及聯合國大會 1979 年 12 月 18 日通過的《消除對婦女一切形式歧視公約》規定，該公約各締約國應採取適當的措施，在衛生保健領域消除對婦女的歧視，

進一步憶及聯合國大會 1989 年 11 月 20 日通過的《兒童權利公約》規定，該公約各締約國確認兒童有權享有可達到的最高標準的健康，

茲議定如下：

第 I 部分：引言

第 1 條

術語的使用

為本公約目的：

(a) 「非法貿易」係指法律禁止的，並與生產、裝運、接收、持有、分發、銷售或購買有關的任何行徑或行爲，包括意在便利此類活動的任何行徑或行爲；

(b) 「區域經濟一體化組織」係指若干主權國家組成的組織，它已由其成員國讓渡處理一系列事項，包括就這些事項做出對其成員國有約束力的決定的授權¹²⁹；

(c) 「菸草廣告和促銷」係指任何形式的商業性宣傳、推介或活動，其目的、效果或可能的效果在於直接或間接地推銷菸草製品或促進菸草使用；

(d) 「菸草控制」係指通過消除或減少人群消費菸草製品和接觸菸草煙霧，旨在促進其健康的一系列減少菸草供應、需求和危害的戰略；

(e) 「菸草業」係指菸草生產商、菸草製品批發商和進口商；

(f) 「菸草製品」係指全部或部分由菸葉作為原材料生產的供抽吸、吸吮、咀嚼或鼻吸的製品；

(g) 「菸草贊助」係指目的、效果或可能的效果在於直接或間接地推銷菸草製品或促進菸草使用的，對任何事件、活動或個人的任何形式的捐助。

第 2 條

本公約與其他協定和法律文書的關係

1. 為了更好地保護人類健康，鼓勵各締約方實施本公約及其議定書要求之外的其他措施，這些文書不應阻礙締約方實行符合其規定並符合國際法的更加嚴格的要求。

2. 本公約及其議定書的各項規定決不影響各締約方就與本公約及其議定書有關

¹²⁹ 在相關處，「國家的」亦指區域經濟一體化組織。

的事項或本公約及其議定書之外的其他事項達成雙邊或多邊協定，包括區域或次區域協定的權利，只要此類協定與本公約及其議定書所規定的義務相一致。有關締約方應通過秘書處將此類協定通報締約方會議。

第 II 部分：目標、指導原則和一般義務

第 3 條

目 標

本公約及其議定書的目標是提供一個由各締約方在國家、區域和全球各級實施菸草

控制措施的框架，以便使菸草使用和接觸菸草煙霧持續大幅度下降，從而保護當代和後代免受菸草消費和接觸菸草煙霧對健康、社會、環境和經濟造成的破壞性影響。

第 4 條

指導原則

各締約方為實現本公約及其議定書的目標和實施其各項規定，除其他外，應遵循下列指導原則：

- 1· 宜使人人瞭解菸草消費和接觸菸草煙霧造成的健康後果、成癮性和致命威脅，並宜在適當的政府級別考慮有效的立法、實施、行政或其他措施，以保護所有人免於接觸菸草煙霧。
- 2· 在國家、區域和國際層面需要強有力的政治承諾以制定和支持多部門的綜合措施和協調一致的應對行動，考慮：
 - (a) 需採取措施防止所有人接觸菸草煙霧；
 - (b) 需採取措施防止初吸，促進和支持戒菸以及減少任何形式的菸草製品消費；
 - (c) 需採取措施促進土著居民和社區參與制定、實施和評價在社會和文化方面與其需求和觀念相適應的菸草控制規劃；以及

- (d) 需採取措施，在制定菸草控制戰略時考慮不同性別的風險。
- 3· 結合當地文化、社會、經濟、政治和法律因素開展國際合作，尤其是技術轉讓、知識和經濟援助以及提供相關專長，以制定和實施有效菸草控制規劃，是本公約的一個重要組成部分。
 - 4· 在國家、區域和全球各級採取多部門綜合措施和對策以減少所有菸草製品的消費至關重要，以便根據公共衛生原則防止由菸草消費和接觸菸草煙霧引起的疾病、過早喪失功能和死亡的發生。
 - 5· 各締約方在其管轄範圍內明確與責任相關的事項是菸草綜合控制的重要部分。
 - 6· 宜在國家制定的可持續發展戰略框架下認識和強調技術和財政援助的重要性，以便幫助發展中國家締約方和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和工人進行經濟過渡。
 - 7· 爲了實現本公約及其議定書的目標，民間社會的參與是必要的。

第 5 條

一般義務

- 1· 每一締約方應根據本公約及其作爲締約方的議定書，制定、實施、定期更新和審查國家多部門綜合菸草控制戰略、計畫和規劃。
- 2· 爲此目的，每一締約方應根據其能力：
 - (a) 設立或加強並資助國家菸草控制協調機構或聯絡點；和
 - (b) 採取和實行有效的立法、實施、行政和／或其他措施並酌情與其他締約方合作，以制定適當的政策，防止和減少菸草消費、尼古丁成癮和接觸菸草煙霧。
- 3· 在制定和實施菸草控制方面的公共衛生政策時，各締約方應根據國家法律採取行動，防止這些政策受菸草業的商業和其他既得利益的影響。
- 4· 各締約方應開展合作，爲實施本公約及其作爲締約方的議定書制定提議的措施、程式和準則。
- 5· 各締約方應酌情同有關國際和區域政府間組織及其他機構合作，以實現本公約及其作爲締約方的議定書的目標。

6·各締約方應在其擁有的手段和資源範圍內開展合作，通過雙邊和多邊資助機制為本公約的有效實施籌集財政資源。

第Ⅲ 部分：減少菸草需求的措施

第 6 條

減少菸草需求的價格和稅收措施

- 1·各締約方承認價格和稅收措施是減少各階層人群特別是青少年菸草消費的有效和重要手段。
- 2·在不損害各締約方決定和制定其稅收政策的主權時，每一締約方宜考慮其有關菸草控制的國家衛生目標，並酌情採取或維持可包括以下方面的措施：
 - (a) 對菸草製品實施稅收政策並在適宜時實施價格政策，以促進旨在減少菸草消費的衛生目標；和
 - (b) 酌情禁止或限制向國際旅行者銷售和／或由其進口免除國內稅和關稅的菸草製品。
- 3·各締約方應根據第 21 條在向締約方會議提交的定期報告中提供菸草製品稅率及菸草消費趨勢。

第 7 條

減少菸草需求的非價格措施

各締約方承認綜合的非價格措施是減少菸草消費的有效和重要手段。每一締約方應採取和實行依照第 8 條至第13條履行其義務所必要的有效的立法、實施、行政或其他措施，並應酌情為其實施直接或通過有關國際機構開展相互合作。締約方會議應提出實施這些條款規定的適宜準則。

第 8 條

防止接觸菸草煙霧

- 1·各締約方承認科學已明確證實接觸菸草煙霧會造成死亡、疾病和功能喪失。

2·每一締約方應在國家法律規定的現有國家管轄範圍內採取和實行，並在其他司法管轄許可權內積極促進採取和實行有效的立法、實施、行政和／或其他措施，以防止在室內工作場所、公共交通工具、室內公共場所，適當時，包括其他公共場所接觸菸草煙霧。

第 9 條

菸草製品成分管制

締約方會議應與有關國際機構協商提出檢測和測量菸草製品成分和燃燒釋放物的指南以及對這些成分和釋放物的管制指南。經有關國家當局批准，每一締約方應對此類檢測和測量以及此類管制採取和實行有效的立法、實施和行政或其他措施。

第 10 條

菸草製品披露的規定

每一締約方應根據其國家法律採取和實行有效的立法、實施、行政或其他措施，要求菸草製品生產商和進口商向政府當局披露菸草製品成分和釋放物的信息。每一締約方應進一步採取和實行有效措施以公開披露菸草製品有毒成分和它們可能產生的釋放物的信息。

第 11 條

菸草製品的包裝和標籤

1·每一締約方應在本公約對該締約方生效後三年內，根據其國家法律採取和實行有效措施以確保：

- (a) 菸草製品包裝和標籤不得以任何虛假、誤導、欺騙或可能對其特性、健康影響、危害或釋放物產生錯誤印象的手段推銷一種菸草製品，包括直接或間接產生某一菸草製品比其他菸草製品危害小的虛假印象的任何詞語、描述、商標、圖形或任何其他標誌。其可包括「低焦油」、「淡味」、「超淡味」或「柔和」等詞語；和

(b) 在菸草製品的每盒和單位包裝及這類製品的任何外部包裝和標籤上帶有說明菸草使用有害後果的健康警語，並可包括其他適宜信息。這些警語和信息：

- (i) 應經國家主管當局批准，
- (ii) 應輪換使用，
- (iii) 應是大而明確、醒目和清晰的，
- (iv) 宜佔據主要可見部分的 50%或以上，但不應少於 30%，
- (v) 可採取或包括圖片或象形圖的形式。

2· 除本條第1 (b) 款規定的警語外，在菸草製品的每盒和單位包裝及這類製品的任何外部包裝和標籤上，還應包含國家當局所規定的有關菸草製品成分和釋放物的信息。

3· 每一締約方應規定，本條第1 (b) 款以及第2款規定的警語和其他文字信息，應以其一種或多種主要語言出現在菸草製品每盒和單位包裝及這類製品的任何外部包裝和標籤上。

4· 就本條而言，與菸草製品有關的「外部包裝和標籤」一詞，適用於菸草製品零售中使用的任何包裝和標籤。

第 12 條

教育、交流、培訓和公眾意識

每一締約方應酌情利用現有一切交流手段，促進和加強公眾對菸草控制問題的認識。為此目的，每一締約方應採取和實行有效的立法、實施、行政或其他措施以促進：

- (a) 廣泛獲得有關菸草消費和接觸菸草煙霧對健康危害，包括成癮性的有效綜合的教育和公眾意識規劃；
- (b) 有關菸草消費和接觸菸草煙霧對健康的危害，以及第 14.2 條所述的戒菸和無菸生活方式的益處的公眾意識；
- (c) 公眾根據國家法律獲得與本公約目標有關的關於菸草業的廣泛信息；

(d) 針對諸如衛生工作者、社區工作者、社會工作者、媒體工作者、教育工作者、決策者、行政管理人員和其他有關人員的有關菸草控制的有效適宜的培訓或宣傳和情況介紹規劃；

(e) 與菸草業無隸屬關係的公立和私立機構以及非政府組織在制定和實施部門間菸草控制規劃和戰略方面的意識和參與；以及

(f) 有關菸草生產和消費對健康、經濟和環境的不利後果信息的公眾意識和獲得。

第 13 條

菸草廣告、促銷和贊助

1. 各締約方認識到廣泛禁止廣告、促銷和贊助將減少菸草製品的消費。
2. 每一締約方應根據其憲法或憲法原則廣泛禁止所有的菸草廣告、促銷和贊助。根據該締約方現有的法律環境和技術手段，其中應包括廣泛禁止源自本國領土的跨國廣告、促銷和贊助。就此，每一締約方在公約對其生效後的五年內，應採取適宜的立法、實施、行政和／或其他措施，並應按第 21 條的規定相應地進行報告。
3. 因其憲法或憲法原則而不能採取廣泛禁止措施的締約方，應限制所有的菸草廣告、促銷和贊助。根據該締約方目前的法律環境和技術手段，應包括限制或廣泛禁止源自其領土並具有跨國影響的廣告、促銷和贊助。就此，每一締約方應採取適宜的立法、實施、行政和／或其他措施並按第 21 條的規定相應地進行報告。
4. 根據其憲法或憲法原則，每一締約方至少應：
 - (a) 禁止採用任何虛假、誤導或欺騙或可能對其特性、健康影響、危害或釋放物產生錯誤印象的手段，推銷菸草製品的所有形式的菸草廣告、促銷和贊助；
 - (b) 要求所有菸草廣告，並在適當時包括促銷和贊助帶有健康或其他適宜的警語或信息；
 - (c) 限制採用鼓勵公眾購買菸草製品的直接或間接獎勵手段；
 - (d) 對於尚未採取廣泛禁止措施的締約方，要求菸草業向有關政府當局披

露用於尚未被禁止的廣告、促銷和贊助的開支。根據國家法律，這些政府當局可決定向公眾公開並根據第 21 條向締約方會議提供這些數位；

(e) 在五年之內，在廣播、電視、印刷媒介和酌情在其他媒體如網際網路上廣泛禁止菸草廣告、促銷和贊助，如某一締約方因其憲法或憲法原則而不能採取廣泛禁止的措施，則應在上述期限內和上述媒體中限制菸草廣告、促銷和贊助；以及

(f) 禁止對國際事件、活動和／或其參加者的菸草贊助；若締約方因其憲法或憲法原則而不能採取禁止措施，則應限制對國際事件、活動和／或其參加者的菸草贊助。

5. 鼓勵締約方實施第 4 款所規定義務之外的措施。
6. 各締約方應合作發展和促進消除跨國界廣告的必要技術和其他手段。
7. 已實施禁止某些形式的菸草廣告、促銷和贊助的締約方有權根據其國家法律禁止進入其領土的此類跨國界菸草廣告、促銷和贊助，並實施與源自其領土的國內廣告、促銷和贊助所適用的相同處罰。本款並不構成對任何特定處罰的認可或贊成。
8. 各締約方應考慮制定一項議定書，確定需要國際合作的廣泛禁止跨國界廣告、促銷和贊助的適當措施。

第 14 條

與菸草依賴和戒菸有關的降低菸草需求的措施

1. 每一締約方應考慮到國家現狀和重點，制定和傳播以科學證據和最佳實踐為基礎的適宜、綜合和配套的指南，並應採取有效措施以促進戒菸和對菸草依賴的適當治療。
2. 為此目的，每一締約方應努力：
 - (a) 制定和實施旨在促進戒菸的有效的規劃，諸如在教育機構、衛生保健設施、工作場所和體育環境等地點的規劃；
 - (b) 酌情在衛生工作者、社區工作者和社會工作者的參與下，將診斷和治療菸草依賴及對戒菸提供的諮詢服務納入國家衛生和教育規劃、計畫和戰略；

(c) 在衛生保健設施和康復中心建立菸草依賴診斷、諮詢、預防和治療的規劃；以及

(d) 依照第 22 條的規定，與其他締約方合作促進獲得可負擔得起的對菸草依賴的治療，包括藥物製品。此類製品及其成分適當時可包括藥品、給藥所用的產品和診斷制劑。

第 IV 部分：減少菸草供應的措施

第 15 條

菸草製品非法貿易¹³⁰

1· 各締約方認識到消除一切形式的菸草製品非法貿易，包括走私、非法生產和假冒，以及制定和實施除次區域、區域和全球協定之外的有關國家法律，是菸草控制的基本組成部分。

2· 每一締約方應採取和執行有效的立法、實施、行政或其他措施，以確保所有菸草製品每盒和單位包裝以及此類製品的任何外包裝有標誌以協助各締約方確定菸草製品的來源，並且根據國家法律和有關的雙邊或多邊協定協助各締約方確定轉移地點並監測、記錄和控制菸草製品的流通及其法律地位。此外，每一締約方應：

(a) 要求在其國內市場用於零售和批發的菸草製品的每盒和單位包裝帶有一項聲明：「只允許在（插入國家、地方、區域或聯邦的地域名稱）銷售」，或含有說明最終目的地或能幫助當局確定該產品是否可在國內市場合法銷售的任何其他有效標誌；和

(b) 酌情考慮發展實用的跟蹤和追蹤制度以進一步保護銷售系統並協助調查非法貿易。

3· 每一締約方應要求以清晰的形式和／或以本國一種或多種主要語言提供本條第2款中規定的包裝信息或標誌。

4· 為消除菸草製品非法貿易，每一締約方應：

¹³⁰ 在談判前和整個談判期間及早制定有關菸草製品非法貿易的議定書已有一定的討論。制訂這一議定書的談判可以在通過《菸草框架控制公約》後立即由政府間談判機制啓動，或在更晚的階段，由締約方會議啓動。

(a) 監測和收集關於菸草製品跨國界貿易，包括非法貿易的資料，並根據國家法律和適用的有關雙邊或多邊協定在海關、稅務和其他有關部門之間交換信息；

(b) 制定或加強立法，通過適當的處罰和補救措施，打擊包括假冒和走私捲菸在內的菸草製品非法貿易；

(c) 採取適當措施，確保在可行的情況下採用有益於環境的方法，銷毀或根據國家法律處理沒收的所有生產設備、假冒和走私捲菸及其他菸草製品；

(d) 採取和實施措施，以監測、記錄和控制在其管轄範圍內持有或運送的免除國內稅或關稅的菸草製品的存放和銷售；以及

(e) 酌情採取措施，使之能沒收菸草製品非法貿易所得。

5· 根據第 21 條的規定，各締約方應在給締約方會議的定期報告中酌情以匯總形式提供依照本條第 4 (a) 和 4 (d) 款收集的信息。

6· 各締約方應酌情並根據國家法律促進國家機構以及有關區域和國際政府間組織之間在調查、起訴和訴訟程序方面的合作，以便消除菸草製品非法貿易。應特別重視區域和次區域級在打擊菸草製品非法貿易方面的合作。

7· 每一締約方應努力採取和實施進一步措施，適宜時，包括頒發許可證，以控制或管制菸草製品的生產和銷售，從而防止非法貿易。

第 16 條

向未成年人銷售和由未成年人銷售

1· 每一締約方應在適當的政府級別採取和實行有效的立法、實施、行政或其他措施禁止向低於國內法律、國家法律規定的年齡或 18 歲以下者出售菸草製品。這些措施可包括：

(a) 要求所有菸草製品銷售者在其銷售點內設置關於禁止向未成年人出售菸草的清晰醒目告示，並且當有懷疑時，要求每一購買菸草者提供適當證據證明已達到法定年齡；

(b) 禁止以可直接選取菸草製品的任何方式，例如售貨架等出售此類產品；

(c) 禁止生產和銷售對未成年人具有吸引力的菸草製品形狀的糖果、點

心、玩具或任何其他實物；以及

(d) 確保其管轄範圍內的自動售菸機不能被未成年人所使用，且不向未成年人促銷菸草製品。

2. 每一締約方應禁止或促使禁止向公眾尤其是未成年人免費分發菸草製品。
3. 每一締約方應努力禁止分支或小包裝銷售捲菸，因這種銷售會提高未成年人對此類製品的購買能力。
4. 各締約方認識到，防止向未成年人銷售菸草製品的措施宜酌情與本公約中所包含的其他規定一併實施，以提高其有效性。
5. 當簽署、批准、接受、核准或加入本公約時，或在其後的任何時候，締約方可通過有約束力的書面聲明表明承諾在其管轄範圍內禁止使用自動售菸機，或在適宜時完全禁止自動售菸機。依據本條所作的聲明應由保存人周知本公約所有締約方。
6. 每一締約方應採取和實行有效的立法、實施、行政或其他措施，包括對銷售商和批發商實行處罰，以確保遵守本條第 1-5 款中包含的義務。
7. 每一締約方宜酌情採取和實行有效的立法、實施、行政或其他措施，禁止由低於國內法律、國家法律規定的年齡或 18 歲以下者銷售菸草製品。

第 17 條

對經濟上切實可行的替代活動提供支持

各締約方應相互合作並與有關國際和區域政府間組織合作，為菸草工人、種植者，以及在某些情況下對個體銷售者酌情促進經濟上切實可行的替代生計。

第 V 部分：保護環境

第 18 條

保護環境和人員健康

各締約方同意在履行本公約之下的義務時，在本國領土內的菸草種植和生產方面對保護環境和與環境有關的人員健康給予應有的注意。

第 VI 部分：與責任有關的問題

第 19 條

責任

1. 為菸草控制的目的，必要時，各締約方應考慮採取立法行動或促進其現有法律，以處理刑事和民事責任，適當時包括賠償。
2. 根據第 21 條的規定，各締約方應相互合作，通過締約方會議交換信息，包括：
 - (a) 根據第 20.3 (a) 條有關菸草製品消費和接觸菸草煙霧對健康影響的信息；和
 - (b) 已生效的立法、法規以及相關判例的信息。
3. 各締約方在適當時並經相互同意，在其國家立法、政策、法律慣例和可適用的現有條約安排的限度內，就本公約涉及的民事和刑事責任的訴訟相互提供協助。
4. 本公約應不以任何方式影響或限制締約方已有的、相互利用對方法院的任何權力。
5. 如可能，締約方會議可在初期階段，結合有關國際論壇正在開展的工作，審議與責任有關的事項，包括適宜的關於這些事項的國際方式和適宜的手段，以便應締約方的要求支援其根據本條進行立法和其他活動。

第 VII 部分：科學和技術合作與信息通報

第 20 條

研究、監測和信息交換

1. 各締約方承諾開展和促進菸草控制領域的國家級的研究，並在區域和國際層面內協調研究規劃。為此目的，每一締約方應：
 - (a) 直接或通過有關國際和區域政府間組織及其他機構，啓動研究和科學評估並在該方面進行合作，以促進和鼓勵有關菸草消費和接觸菸草煙霧的影響因素和後果的研究及確定替代作物的研究；和
 - (b) 在相關國際和區域政府間組織及其他機構的支援下，促進和加強對所

有從事菸草控制活動，包括從事研究、實施和評價人員的培訓和支持。

2·各締約方應酌情制定菸草消費和接觸菸草煙霧的流行規模、模式、影響因素和後果的國家、區域和全球的監測規劃。爲此，締約方應將菸草監測規劃納入國家、區域和全球健康監測規劃，使資料具有可比性，並在適當時在區域和國際層面進行分析。

3·各締約方認識到國際和區域政府間組織及其他機構提供的財政和技術援助的重要性。各締約方應努力：

(a) 逐步建立菸草消費和有關社會、經濟及健康指標的國家級的流行病學監測體系；

(b) 在區域和全球菸草監測，以及關於本條第 3 (a) 款所規定指標的信息交換方面與相關的國際和區域政府間組織及其他機構合作，包括政府機構和非政府機構；以及

(c) 與世界衛生組織合作，針對菸草相關監測資料的收集、分析和傳播制定一般的指導原則或工作程式。

4·各締約方應根據國家法律促進和便利可公開獲得的與本公約有關的科學、技術、社會經濟、商業和法律資料以及有關於菸草業業務和菸草種植的信息交換，同時這種做法應考慮並注意到發展中國家及經濟轉軌國家締約方的特殊需求。每一締約方應努力：

(a) 逐步建立和保持更新的菸草控制法律和法規，及適當的執法情況和相關判例資料庫，並合作制定區域和全球菸草控制規劃；

(b) 根據本條第 3 (a) 款逐步建立和保持國家監測規劃的更新資料；以及

(c) 與有關國際組織合作，逐步建立並保持全球系統，定期收集和傳播菸草生產、加工和對本公約或國家菸草控制活動有影響的菸草業有關活動的信息。

5·各締約方宜在其爲成員的區域和國際政府間組織、以及金融和開發機構中進行合作，促進和鼓勵向本公約秘書處提供技術和財務資源，以協助發展中國家締約方及經濟轉軌國家締約方履行其關於研究、監測和信息交換的承諾。

第 21 條

報告和信息交換

1· 各締約方應定期通過秘書處向締約方會議提交實施本公約的情況報告，其中宜包括以下方面：

- (a) 為執行本公約所採取的立法、實施、行政或其他措施的信息；
- (b) 在本公約實施中遇到的任何制約或障礙以及為克服這些障礙所採取措施的適宜信息；
- (c) 為菸草控制活動提供或接受的財政和技術援助的適宜信息；
- (d) 第 20 條中規定的監測和研究信息；以及
- (e) 第 6.3、13.2、13.3、13.4 (d)、15.5 和 19.2 條中規定的信息。

2· 各締約方提供此類報告的頻率和格式應由締約方會議確定。各締約方應在本公約對其生效後兩年內提供第一次報告。

3· 依照第 22 和 26 條，締約方會議應考慮作出安排，以便協助有此要求的發展中國家締約方和經濟轉軌國家締約方履行其在本條下的義務。

4· 依照本公約進行的報告和信息交換應遵循本國有關保密和隱私權的法律。經共同商定，各締約方應對交換的機密信息提供保護。

第 22 條

科學、技術和法律方面的合作及有關專業技術的提供

1· 考慮到發展中國家締約方和經濟轉軌國家締約方的需求，各締約方應直接或通過有關國際機構進行合作，以增強履行由本公約產生的各項義務的能力。經相互同意，此類合作應促進技術、科學和法律專長及工藝技術的轉讓，以制定和加強國家菸草控制戰略、計畫和規劃。除其他外，其目的是：

- (a) 促進與菸草控制有關的技術、知識、技能、能力和專長的開發、轉讓和獲得；
- (b) 除其他外，通過下列方式提供技術、科學、法律和其他專業技術專長，其目的是制定和加強國家菸草控制戰略、計畫和規劃以執行本公約：

- (i) 根據要求，協助建立強有力的立法基礎以及技術規劃，包括預防初吸、促進戒菸和防止接觸菸草煙霧的規劃；
 - (ii) 以經濟上切實可行的方式酌情幫助菸草工人開發經濟上和法律上切實可行的適宜的替代生計；以及
 - (iii) 以經濟上切實可行的方式酌情幫助菸草種植者從菸草種植轉向其他替代農作物；
- (c) 根據第 12 條支持對有關人員的適宜的培訓或宣傳規劃；
 - (d) 酌情為菸草控制戰略、計畫和規劃提供必要的物資、設備、用品和後勤支援；
 - (e) 確定菸草控制方法，包括對尼古丁成癮的綜合治療；以及
 - (f) 酌情促進對綜合治療尼古丁成癮方法的研究，以增強對該方法的經濟承受能力。
2. 締約方會議應利用根據第 26 條獲得的財政支持，促進和推動技術、科學和法律專長以及工藝的轉讓。

第 VIII 部分：機構安排和財政資源

第 23 條

締約方會議

1. 特此設立締約方會議。締約方會議第一次會議應由世界衛生組織於本公約生效後一年內召開。締約方會議將在其第一次會議上決定其後的常會地點和時間。
2. 締約方會議可於其認為必要的其他時間，或經任何締約方書面要求，在公約秘書處將該要求通報各締約方後六個月內至少有三分之一締約方表示支援的情況下，舉行特別會議。
3. 締約方會議應在其第一次會議上以協商一致的方式通過其《議事規則》。
4. 締約方會議應以協商一致的方式通過其本身的以及指導資助任何可能設立的附屬機構的財務細則以及管理秘書處運轉的財務規則。它應在每次常會上通過直至下次常會的財務週期預算。

5· 締約方會議應定期審評本公約的實施情況和做出促進公約有效實施的必要決定，並可根據第 28、29 和 33 條通過議定書、附件及對公約的修正案。為此目的，它應：

- (a) 促進和推動依照第 20 和 21 條進行的信息交換；
- (b) 促進和指導除第 20 條的規定外與實施本公約有關的研究和資料收集的可比方法的制訂和定期改進；
- (c) 酌情促進戰略、計畫、規劃以及政策、立法和其他措施的制定、實施和評價；
- (d) 審議各締約方根據第 21 條提交的報告並通過關於本公約實施情況的定期報告；
- (e) 根據第 26 條促進和推動實施本公約的財政資源的籌集；
- (f) 設立為實現本公約的目標所需的附屬機構；
- (g) 酌情要求聯合國系統的適當和相關組織和機構、其他國際和區域政府間組織以及非政府組織和機構為加強本公約的實施提供服務、合作和信息；以及
- (h) 依據實施本公約所取得的經驗，酌情考慮採取其他行動以實現本公約的目標。

6· 締約方會議應制訂觀察員參加其會議的標準。

第 24 條

秘書處

- 1· 締約方會議應指定一個常設秘書處並為其運轉作出安排。締約方會議應努力在其第一次會議完成此項工作。
- 2· 在指定和成立常設秘書處之前，本公約秘書處的職能應由世界衛生組織提供。
- 3· 秘書處的職能應為：

- (a) 為締約方會議及任何附屬機構的各屆會議作出安排並提供所需的服務；

- (b) 轉遞它收到的依照本公約提交的報告；
- (c) 在公約規定提供的信息的彙編和交換方面，向提出要求的各締約方，特別是發展中國家締約方和經濟轉軌國家締約方提供支援；
- (d) 在締約方會議的指導下，編寫其在本公約下開展活動的報告，並提交給締約方會議；
- (e) 在締約方會議的指導下，確保與有關國際和區域政府間組織及其他機構的必要協調；
- (f) 在締約方會議的指導下，為有效履行其職能，進行有關行政或契約安排；以及
- (g) 履行本公約 及其任何議定書所規定的其他秘書處職能和締約方會議可能決定的其他職能。

第 25 條

締約方會議與政府間組織的關係

為了提供實現本公約 目標所需的技術和財政合作，締約方會議可要求有關國際和區域政府間組織，包括金融和開發機構開展合作。

第 26 條

財政資源

- 1· 各締約方認識到財政資源在實現本公約 目標方面發揮的重要作用。
- 2· 每一締約方應根據其國家計畫、優先事項和規劃為其旨在實現本公約 目標的國家活動提供財政支持。
- 3· 各締約方應酌情促進利用雙邊、區域、次區域和其他多邊渠道，為制定和加強發展中國家締約方和經濟轉軌國家締約方的多部門綜合菸草控制規劃提供資金。因此，應在國家制定的可持續發展戰略中強調和支持經濟上切實可行的菸草生產替代生計，包括作物多樣化。
- 4· 參加有關區域和國際政府間組織以及金融和開發機構的締約方，應鼓勵這些

機構為發展中國家締約方和經濟轉軌國家締約方提供財政援助，以協助其實現本公約規定的義務，並且不限制其在這些組織中的參與權利。

5·各締約方同意：

(a) 為協助各締約方實現本公約規定的義務，宜籌集和利用一切可用於菸草控制活動的潛在的和現有的，無論公共的還是私人的財政、技術或其他資源，以使所有締約方，尤其是發展中國家和經濟轉軌國家締約方受益；

(b) 秘書處應根據發展中國家締約方和經濟轉軌國家締約方的要求，通報現有的可用於幫助其實現公約規定義務的資金來源；

(c) 締約方會議應在其第一次會議上根據秘書處進行的研究和其他有關信息，審查現有和潛在的援助資源和機制，並考慮其充分性；以及

(d) 締約方會議應根據審查結果，確定加強現有機制或建立一個自願全球基金或其他適當財政資源的必要性，以便為發展中國家締約方和經濟轉軌國家締約方的需求提供額外財政資源，幫助其實現本公約的目標。

第 IX 部分：爭端解決

第 27 條

爭端解決

1·如兩個或兩個以上締約方之間就本公約的解釋或適用發生爭端時，有關締約方應通過外交途徑談判或尋求其自行選擇的任何其他和平方式解決此爭端，包括斡旋、調停或和解。未能通過斡旋、調停或和解達成一致的，並不免除爭端各當事方繼續尋求解決該爭端的責任。

2·當批准、接受、核准、正式確認或加入本公約時，或在其後的任何時候，國家或區域經濟一體化組織可書面向保存人聲明，對未能根據本條第 1 款解決的爭端，其接受根據締約方會議以協商一致方式通過的程式進行的特別仲裁作為強制性手段。

3·除非有關議定書另有規定，本條規定應適用於各締約方之間的任何議定書

第 X 部分：公約的發展

第 28 條

公約的修正

- 1·任何締約方可提出對本公約 的修正案。此類修正案將由締約方會議進行審議。
- 2·本公約 的修正案應由締約方會議通過。對本公約 提出的任何修正案的案文，應由秘書處在擬議通過該修正案的會議之前至少六個月通報各締約方。秘書處還應將提出的修正案案文通報本公約 各簽署方，並送交保存人以供參考。
- 3·各締約方應盡一切努力以協商一致方式，就對本公約 提出的任何修正案達成協議。如為謀求協商一致已盡了一切努力，仍未達成協定，作為最後的方式，該修正案應以出席會議並參加表決的締約方四分之三多數票通過。為本條之目的，出席會議並參加表決的締約方係指出席會議並投贊成或反對票的締約方。通過的任何修正案應由秘書處送交保存人，再由保存人轉送所有締約方以供其接受。
- 4·對修正案的接受文書應交存於保存人。根據本條第 3 款通過的修正案，對接受該修正案的締約方，應於保存人收到本公約 至少三分之二締約方的接受文書之日後的第九十天起生效。
- 5·對於任何其他締約方，修正案應在該締約方向保存人交存接受該修正案的接受書之日後第九十天起對其生效。

第 29 條

公約附件的通過和修正

- 1·本公約的附件及其修正案應根據第 28 條中規定的程式提出、通過和生效。
- 2·本公約的附件應構成本公約不可分割的組成部分，除另有明文規定外，凡提到本公約 即同時提到其任何附件。
- 3·附件應限於與程式、科學、技術或行政事項有關的清單、表格及任何其他描述性材料。

第 XI 部分：最後條款

第 30 條

保留

對本公約不得作任何保留。

第 31 條

退約

- 1· 自本公約 對一締約方生效之日起兩年後，該締約方可隨時向保存人發出書面通知退出本公約 。
- 2· 任何退出，應自保存人收到退出通知之日起一年期滿時生效，或在退出通知中所指明的一年之後的某日期生效。
- 3· 退出本公約 的任何締約方應被視為也退出其作為締約方的任何議定書。

第 32 條

表決權

- 1· 除本條第 2 款所規定外，本公約 每一締約方應有一票表決權。
- 2· 區域經濟一體化組織在其許可權內的事項上應行使票數與其作為本公約 締約方的成員國數目相同的表決權。如果一個此類組織的任一成員國行使自己的表決權，則該組織不得再行使表決權，反之亦然。

第 33 條

議定書

- 1· 任何締約方可提議議定書。此類提案將由締約方會議進行審議。
- 2· 締約方會議可通過本公約 的議定書。在通過議定書時，應盡一切努力達成一致意見。如為謀求協商一致已盡了一切努力，仍未達成協定，作為最後的方式，該議定書應以出席會議並參加表決的締約方四分之三多數票通過。為本條之目的，出席會議並參加表決的締約方係指出席會議並投贊成或反對票的締約方。

- 3· 提議的任何議定書文本，應由秘書處在擬議通過該議定書的會議至少六個月之前通報各締約方。
- 4· 只有本公約 的締約方可成爲議定書的締約方。
- 5· 本公約 的任何議定書只應對所述議定書的締約方有約束力。只有某一議定書的締約方可做出限於該議定書相關事項的決定。
- 6· 任何議定書的生效條件應由該議定書予以確定。

第 34 條

簽署

本公約 應自 2003 年 6 月 16 日至 2003 年 6 月 22 日在日內瓦世界衛生組織總部，其後自 2003 年 6 月 30 日至 2004 年 6 月 29 日在紐約聯合國總部，開放供世界衛生組織所有會員國、非世界衛生組織會員國但系聯合國成員國的任何國家以及區域經濟一體化組織簽署。

第 35 條

批准、接受、核准、正式確認或加入

- 1· 本公約應由各國批准、接受、核准或加入和各區域經濟一體化組織正式確認或加入。公約應自簽署截止日之次日起開放供加入。批准、接受、核准、正式確認或加入的文書應交存於保存人。
- 2· 任何成爲本公約 締約方而其成員均非締約方的區域經濟一體化組織，應受本公約 一切義務的約束。如那些組織的一個或多個成員國爲本公約 的締約方，該組織及其成員國應決定各自在履行公約 義務方面的責任。在此情況下，該組織及其成員國無權同時行使本公約規定的權利。
- 3· 區域經濟一體化組織應在其有關正式確認的文書或加入的文書中聲明其在本公約 所規定事項上的許可權。這些組織還應將其許可權範圍的任何重大變更通知保存人，再由保存人通知各締約方。

第 36 條

生效

- 1· 本公約 應自第四十份批准、接受、核准、正式確認或加入的文書交存于保存人之日後第九十天起生效。
- 2· 對於在本條第 1 款中規定的生效條件達到之後批准、接受、核准或加入本公約 的每個國家，本公約 應自其交存、批准、接受、核准或加入的文書之日後第九十天起生效。
- 3· 對於在達到本條第 1 款規定的生效條件之後交存正式確認的文書或加入的文書的每個區域經濟一體化組織，本公約 應自其交存正式確認或加入的文書之日後第九十天起生效。
- 4· 為本條之目的，區域經濟一體化組織所交存的任何文書不應被視為該組織成員國所交存文書之外的額外文書。

第 37 條

保存人

聯合國秘書長應為本公約 及其修正案和根據第 28、29和 33 條通過的議定書和附件的保存人。

第 38 條

作準文本

本公約正本交存于聯合國秘書長，其阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文文本同為作準。

下列簽署人，經正式授權，在本公約 上簽字，以昭信守。

二〇〇三年五月二十一日訂於日內瓦。

第四次全體會議，2003年5月21日

A56/VR/4

附錄二 菸害防制法修正前條文

民國八十六年三月四日 制定三十條

民國八十六年三月十九日 公布

民國八十八年十二月三十日 修正第三、三十條

民國八十九年一月十九日 公布

第一章 總則

第一條 為防制菸害，維護國民健康，特制定本法；本法未規定者，適用其他法令之規定。

第二條 本法用辭定義如左：

一、菸品：指以菸草為原料加工製成之捲菸、雪茄、菸絲、鼻菸、嚼菸及其他菸草製品。

二、吸菸：指吸食、咀嚼菸品或攜帶點燃之菸品之行爲。

三、菸品容器：指包裝菸品之盒、罐或其他容器等。

第三條 本法所稱主管機關：在中央為行政院衛生署；在省（市）為省（市）政府衛生處（局）；在縣（市）為縣（市）政府。

本法規定事項涉及有關機關之職掌者，由中央主管機關會同各有關機關辦理之。

（民國八十九年修正如下文）

本法所稱主管機關：在中央為行政院衛生署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

本法規定事項涉及有關機關之職掌者，由中央主管機關會同各有關機關辦理之。

第四條 各級主管機關應有專責單位或專任人員，辦理菸害防制有關業務。

第二章 菸品之管理

第五條 販賣菸品不得以自動販賣、郵購、電子購物或其他無法辨識購買者年齡之方式為之。

第六條 未經中央目的事業主管機關許可之菸品，不得輸入、製造或販賣。

第七條 菸品容器最大外表面積明顯位置處，應以中文標示健康警語。
前項健康警語及其標示方式，由中央主管機關定之。

第八條 菸品所含之尼古丁及焦油含量，應以中文標示於菸品容器上。
前項尼古丁及焦油不得超過最高含量；其最高含量及其檢測方法，由中央主管機關會商有關機關定之。

第九條 促銷菸品或為菸品廣告，不得以左列方式為之：

- 一、以廣播、電視、電影片、錄影物、報紙、看板、海報、單張、通知、通告、說明書、樣品、招貼、展示或其他文字、圖畫或物品為宣傳。
- 二、以折扣方式為宣傳。
- 三、以其他物品作為銷售菸品之贈品或獎品。但隨菸附送菸品價格四分之一以下之贈品，不在此限。
- 四、以菸品作為銷售其他物品之贈品或獎品。
- 五、以菸品與其他物品包裹一起銷售。
- 六、以菸品單支、散裝或包裝分發。
- 七、以菸品品牌名稱贊助或舉辦體育、藝術或其他活動。
- 八、以菸品品牌舉行或贊助品嚐會、演唱會及演講會。
- 九、其他經中央主管機關公告禁止之方式。

製造、輸入或販賣菸品者以雜誌促銷菸品或為菸品廣告，以每年刊登不超過一百二十則為限，且不得刊登於以未滿十八歲之青少年為主要讀者之雜誌。

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。

第十條 於銷售菸品之場所內展示菸品、招貼海報或以文字、圖畫標示或說明其銷售之菸品者，非屬前條之促銷或廣告。

第三章 少年及兒童吸菸行為之禁止

第十一條 未滿十八歲者，不得吸菸。

父母或監護人應禁止未滿十八歲者為前項之行為。

第十二條 販賣菸品之負責人或從業人員不得供應菸品予未滿十八歲者。

第四章 吸菸場所之限制

第十三條 左列場所不得吸菸：

- 一、圖書室、教室及實驗室。
- 二、表演廳、禮堂、展覽室及會議廳（室）。
- 三、室內體育館及游泳池。
- 四、民用航空器、客運汽車、纜車、計程車、渡船、電梯間、密閉式之鐵路列車、捷運系統之車站、車廂及其他各種密閉式之公共運輸工具。
- 五、托兒所、幼稚園。
- 六、醫療機構、護理機構、其他醫事機構及殘障福利機構。
- 七、金融機構、郵局及電信局之營業場所。
- 八、製造、儲存或販賣易燃易爆物品之場所。
- 九、其他經中央主管機關指定公告之場所。

前項場所，應設置明顯禁菸標示。

第十四條 左列場所除吸菸區（室）外，不得吸菸：

- 一、學校、社教館、紀念館、圖書館、博物館、美術館、文化中心。
- 二、歌劇院、電影院及其他演藝場所。
- 三、觀光旅館、百貨公司、超級市場、購物中心及建築樓地板面積二百平方公尺以上之餐廳。
- 四、非密閉式之鐵路列車及輪船。
- 五、車站、港口、機場之售票室及旅客等候室。
- 六、政府機關及公營事業機構。
- 七、社會福利機構。
- 八、其他經中央主管機關指定公告之場所。

前項吸菸區（室）應有明顯之區隔及標示。

第十五條 於禁菸場所吸菸者，政府機關主管、公民營事業、各場所負責人或從業人員應予勸阻；在場人士並得予勸阻。

第十六條 直轄市及縣（市）主管機關對第十三條第二項及第十四條第二項規定場所之禁菸及吸菸區（室）之設置及管理事項，應定期派員檢查。

第五章 菸害之教育及宣導

第十七條 各機關學校應積極辦理菸害防制教育及宣導。

第十八條 醫療機構、心理衛生輔導機構及公益團體得提供戒菸諮詢服務。

主管機關對於前項提供諮詢服務機構，應訂定獎勵辦法。

第十九條 在電視節目、戲劇表演、視聽歌唱及職業運動表演中不得特別強調吸菸之形象。

第六章 罰則

第二十條 違反第五條規定者，處新臺幣一萬元以上三萬元以下罰鍰，並得按日連續處罰至違反之行為停止為止。

第二十一條 違反第七條第一項、第八條第一項或依第七條第二項所定方式者，處新臺幣十萬元以上三十萬元以下罰鍰，並通知製造、輸入或販賣者限期收回改正；逾期不遵行者，停止其製造或輸入六個月至一年；違規之菸品並沒入銷燬之。

第二十二條 違反第九條各款規定之一者，處新臺幣十萬元以上三十萬元以下罰鍰。經三次處罰者，並停止其製造、輸入或販賣六個月至一年。

廣告業者或傳播媒體業違反第九條第一款規定，製作菸品廣告或接受傳播或轉載者，處新臺幣五萬元以上十五萬元以下罰鍰，並得按次處罰。

第二十三條 違反第十一條第一項規定者，應接受戒菸教育。

前項戒菸教育之實施辦法，由中央主管機關定之。

第二十四條 違反第十二條規定者，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰。

第二十五條 違反第十三條第一項或第十四條第一項之規定，於禁菸場所吸菸，經依第十五條勸阻而拒不合作者，處新臺幣一千元以上三千元以下罰鍰。

第二十六條 違反第十三條第二項或第十四條第二項規定，未設置禁菸標示，或對禁菸區與吸菸區無明顯之區隔、標示者，處新臺幣一萬元以上三萬元以下罰鍰，並通知限期改正；逾期未改正者，按日連續處罰。

第二十七條 依本法所處之罰鍰，經通知限期繳納，逾期仍未繳納者，移送法院強制執行。

第二十八條 本法所定之停止製造、輸入或販賣，由主管機關處分後，送請目的事業主管機關執行。

第七章 附則

第二十九條 本法施行細則，由中央主管機關會商有關機關定之。

第三十條 本法自公布後六個月施行。

本法修正條文自公布日施行。

附錄三 菸害防制法修正後條文

民國八十六年三月四日 制定三十條

民國八十六年三月十九日 公布

民國八十八年十二月三十日 修正第三、三十條

民國八十九年一月十九日 公布

民國九十六年六月十五日 修正全文三十五條

民國九十六年七月十一日 公布

第一章 總則

第一條 爲防制菸害，維護國民健康，特制定本法；本法未規定者，適用其他法令之規定。

第二條 本法用詞定義如下：

一、菸品：指全部或部分以菸草或其代用品作爲原料，製成可供吸用、嚼用、含用、聞用或以其他方式使用之紙菸、菸絲、雪茄及其他菸品。

二、吸菸：指吸食、咀嚼菸品或攜帶點燃之菸品之行爲。

三、菸品容器：指向消費者販賣菸品所使用之所有包裝盒、罐或其他容器等。

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。

第三條 本法所稱主管機關：在中央爲行政院衛生署；在直轄市爲直轄市政府；在縣（市）爲縣（市）政府。

第二章 菸品健康福利捐及菸品之管理

第四條 菸品應徵健康福利捐，其金額如下：

- 一、紙菸：每千支新臺幣五百元。
- 二、菸絲：每公斤新臺幣五百元。
- 三、雪茄：每公斤新臺幣五百元。
- 四、其他菸品：每公斤新臺幣五百元。

前項健康福利捐金額，中央主管機關及財政部應每二年邀集財政、經濟、公共衛生及相關領域學者專家，依下列因素評估一次：

- 一、可歸因於吸菸之疾病，其罹病率、死亡率及全民健康保險醫療費用。
- 二、菸品消費量及吸菸率。
- 三、菸品稅捐占平均菸品零售價之比率。
- 四、國民所得及物價指數。
- 五、其他影響菸品價格及菸害防制之相關因素。

第一項金額，經中央主管機關及財政部依前項規定評估結果，認有調高必要時，應報請行政院核定，並送立法院審查通過。但每次調整幅度以平均菸品零售價之百分之十為上限，且調整後金額加計菸品應徵稅額之總額不得逾平均菸品零售價之百分之八十。

菸品健康福利捐應用於全民健康保險準備、中央與地方之菸害防制、衛生保健、社會福利、私劣菸品查緝、防制菸品稅捐逃漏、菸農及相關產業勞工之輔導與照顧；其分配及運作辦法，由中央主管機關及財政部於本法通過後三個月內訂定，並送立法院審查。

菸品健康福利捐由菸酒稅稽徵機關於徵收菸酒稅時代徵之；其繳納義務人、免徵、退還、稽徵及罰則，依菸酒稅法之規定辦理。

第五條 對消費者販賣菸品不得以下列方式為之：

- 一、自動販賣、郵購、電子購物或其他無法辨識消費者年齡之方式。
- 二、開放式貨架等可由消費者直接取得且無法辨識年齡之方式。
- 三、每一販賣單位以少於二十支及其內容物淨重低於十五公克之包裝方式。但雪茄不在此限。

第六條 菸品、品牌名稱及菸品容器加註之文字及標示，不得使用淡菸、低焦油或其他可能致人誤認吸菸無害健康或危害輕微之文字及標示。但本法修正前之菸品名稱不適用之。

菸品容器最大外表正反面積明顯位置處，應以中文標示吸菸有害健康之警示圖文與戒菸相關資訊；其標示面積不得小於該面積百分之三十五。

前項標示之內容、面積及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

第七條 菸品所含之尼古丁及焦油，應以中文標示於菸品容器上。但專供外銷者不在此限。

前項尼古丁及焦油不得超過最高含量；其最高含量與其檢測方法、含量標示方式及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

第八條 菸品製造及輸入業者應申報下列資料：

- 一、菸品成分、添加物及其相關毒性資料。
- 二、菸品排放物及其相關毒性資料。

前項申報資料，中央主管機關應定期主動公開；必要時，並得派員取樣檢查（驗）。

前二項應申報資料之內容、時間、程序、檢查（驗）及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

第九條 促銷菸品或為菸品廣告，不得以下列方式為之：

- 一、以廣播、電視、電影片、錄影物、電子訊號、電腦網路、報紙、雜誌、看板、海報、單張、通知、通告、說明書、樣品、招貼、展示或其他文字、圖畫、物品或電磁紀錄物為宣傳。
- 二、以採訪、報導介紹菸品或假借他人名義之方式為宣傳。
- 三、以折扣方式銷售菸品或以其他物品作為銷售菸品之贈品或獎品。
- 四、以菸品作為銷售物品、活動之贈品或獎品。
- 五、以菸品與其他物品包裹一起銷售。
- 六、以單支、散裝或包裝之方式分發或兜售。
- 七、利用與菸品品牌名稱或商標相同或近似之商品為宣傳。
- 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。
- 九、其他經中央主管機關公告禁止之方式。

第十條 販賣菸品之場所，應於明顯處標示第六條第二項、第十二條第一項及第十三條意旨之警示圖文；菸品或菸品容器之展示，應以使消費者獲知菸品品牌及價格之必要者為限。

前項標示與展示之範圍、內容、方式及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

（附帶決議：為免執法單位標準不一，使業者徒增困擾，有關第十條販賣菸品場所之警示圖文之標示及菸品容器之標示及展示之範圍、內容、方式及其他應遵行事項之辦法，中央主管機關應邀集相關業者、專家學者及執行單位共同協商訂之並送立法院審查通過後，始得施行之。）

第十一條 營業場所不得為促銷或營利目的免費供應菸品。

第三章 兒童及少年、孕婦吸菸行為之禁止

第十二條 未滿十八歲者，不得吸菸。

孕婦亦不得吸菸。

父母、監護人或其他實際為照顧之人應禁止未滿十八歲者吸菸。

第十三條 任何人不得供應菸品予未滿十八歲者。

任何人不得強迫、引誘或以其他方式使孕婦吸菸。

第十四條 任何人不得製造、輸入或販賣菸品形狀之糖果、點心、玩具或其他任何物品。

第四章 吸菸場所之限制

第十五條 下列場所全面禁止吸菸：

- 一、高級中等學校以下學校及其他供兒童及少年教育或活動為主要目的之場所。
- 二、大專校院、圖書館、博物館、美術館及其他文化或社會教育機構所在之室內場所。
- 三、醫療機構、護理機構、其他醫事機構及社會福利機構所在場所。但老人福利機構於設有獨立空調及獨立隔間之室內吸菸室，或其室外場所，不在此限。
- 四、政府機關及公營事業機構所在之室內場所。
- 五、大眾運輸工具、計程車、遊覽車、捷運系統、車站及旅客等候室。
- 六、製造、儲存或販賣易燃易爆物品之場所。
- 七、金融機構、郵局及電信事業之營業場所。
- 八、供室內體育、運動或健身之場所。
- 九、教室、圖書室、實驗室、表演廳、禮堂、展覽室、會議廳（室）及電梯廂內。

十、歌劇院、電影院、視聽歌唱業或資訊休閒業及其他供公眾休閒娛樂之室內場所。

十一、旅館、商場、餐飲店或其他供公眾消費之室內場所。但於該場所內設有獨立空調及獨立隔間之室內吸菸室、半戶外開放空間之餐飲場所、雪茄館、下午九時以後開始營業且十八歲以上始能進入之酒吧、視聽歌唱場所，不在此限。

十二、三人以上共用之室內工作場所。

十三、其他供公共使用之室內場所及經各級主管機關公告指定之場所及交通工具。

前項所定場所，應於所有入口處設置明顯禁菸標示，並不得供應與吸菸有關之器物。

第一項第三款及第十一款但書之室內吸菸室；其面積、設施及設置辦法，由中央主管機關定之。

第十六條 下列場所除吸菸區外，不得吸菸；未設吸菸區者，全面禁止吸菸：

一、大專校院、圖書館、博物館、美術館及其他文化或社會教育機構所在之室外場所。

二、室外體育場、游泳池或其他供公眾休閒娛樂之室外場所。

三、老人福利機構所在之室外場所。

四、其他經各級主管機關指定公告之場所及交通工具。

前項所定場所，應於所有入口處及其他適當地點，設置明顯禁菸標示或除吸菸區外不得吸菸意旨之標示；且除吸菸區外，不得供應與吸菸有關之器物。

第一項吸菸區之設置，應符合下列規定：

一、吸菸區應有明顯之標示。

二、吸菸區之面積不得大於該場所室外面積二分之一，且不得設於必經之處。

第十七條 第十五條第一項及前條第一項以外之場所，經所有人、負責人或管理人指定禁止吸菸之場所，禁止吸菸。

於孕婦或未滿三歲兒童在場之室內場所，禁止吸菸。

第十八條 於第十五條或第十六條之禁菸場所吸菸或未滿十八歲者進入吸菸區，該場所負責人及從業人員應予勸阻。

於禁菸場所吸菸者，在場人士得予勸阻。

第十九條 直轄市、縣（市）主管機關對第十五條及第十六條規定之場所與吸菸區之設置及管理事項，應定期派員檢查。

第五章 菸害之教育及宣導

第二十條 各機關學校應積極辦理菸害防制教育及宣導。

第二十一條 醫療機構、心理衛生輔導機構及公益團體得提供戒菸服務。

前項服務之補助或獎勵辦法，由各級主管機關定之。

第二十二條 電視節目、戲劇表演、視聽歌唱及職業運動表演等不得特別強調吸菸之形象。

第六章 罰則

第二十三條 違反第五條或第十條第一項規定者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰。

第二十四條 製造或輸入違反第六條第一項、第二項或第七條第一項規定之菸品者，處新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰，並令限期回收；屆期未回收者，按次連續處罰，違規之菸品沒入並銷毀之。

販賣違反第六條第一項、第二項或第七條第一項規定之菸品者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。

第二十五條 違反第八條第一項規定者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並令限期申報；屆期未申報者，按次連續處罰。

規避、妨礙或拒絕中央主管機關依第八條第二項規定所為之取樣檢查(驗)者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。

第二十六條 製造或輸入業者，違反第九條各款規定者，處新臺幣五百萬元以上二千五百萬元以下罰鍰，並按次連續處罰。

廣告業或傳播媒體業者違反第九條各款規定，製作菸品廣告或接受傳播或轉載者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並按次處罰。

違反第九條各款規定，除前二項另有規定者外，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並按次連續處罰。

第二十七條 違反第十一條規定者，處新臺幣二千元以上一萬元以下罰鍰。

第二十八條 違反第十二條第一項規定者，應令其接受戒菸教育；行為人未滿十八歲且未結婚者，並應令其父母或監護人使其到場。

無正當理由未依通知接受戒菸教育者，處新臺幣二千元以上一萬元以下罰鍰，並按次連續處罰；行為人未滿十八歲且未結婚者，處罰其父母或監護人。

第一項戒菸教育之實施辦法，由中央主管機關定之。

第二十九條 違反第十三條規定者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。

第三十條 製造或輸入業者，違反第十四條規定者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並令限期回收；屆期未回收者，按次連續處罰。

販賣業者違反第十四條規定者，處新臺幣一千元以上三千元以下罰鍰。

第三十一條 違反第十五條第一項或第十六條第一項規定者，處新臺幣二千元以上一萬元以下罰鍰。

違反第十五條第二項、第十六條第二項或第三項規定者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並令限期改正；屆期未改正者，得按次連續處罰。

第三十二條 違反本法規定，經依第二十三條至前條規定處罰者，得併公告被處分人及其違法情形。

第三十三條 本法所定罰則，除第二十五條規定由中央主管機關處罰外，由直轄市、縣（市）主管機關處罰之。

第七章 附則

第三十四條 依第四條規定徵收之菸品健康福利捐，分配用於中央與地方菸害防制及衛生保健之部分，由中央主管機關設置基金，辦理菸害防制及衛生保健相關業務。

前項基金之收支、保管及運用辦法，由行政院定之

第三十五條 本法自公布後六個月施行。

本法中華民國九十六年六月十五日修正條文，除第四條之施行日期，由行政院定之外，自公布後十八個月施行。