

## 菸品間接廣告規範之國際觀察與趨勢\*

林承宇\*\*

### 《摘要》

針對我國當前對菸品廣告管理的實際情況看來，有研究報告指出現行規範條文已產生諸多適用上的問題，其中爭議最大者即是菸品間接廣告的問題。面對此一現狀，本文以較為宏觀的角度，探究當前國際上相關議題的發展趨勢與情狀，期能提供我國相關單位在政策制定上的參考方向。

透過對世界衛生組織制定的全球菸草控制架構公約，以及對歐盟、英國、芬蘭、挪威、美國、加拿大、新加坡、泰國、南韓、日本、澳大利亞、紐西蘭等國家有關菸品間接廣告規範內容作一整理與分析後發現，菸品間接廣告規範的國際趨勢已較過去嚴格，同時世界上大多數國家對此亦漸漸形成共識。本文以為，面對菸品間接廣告此一全球性議題，國際趨勢的發展值得我國在規範菸品間接廣告上的參考與借鏡。

**關鍵字：**傳播法、菸品廣告、間接廣告、菸害防制、全球菸草控制架構公約

---

\* 本文初稿曾發表於「中華傳播學會 2004 年澳門年會」。本文撰寫過程承蒙國立中興大學財經法律學系高玉泉教授對本文之指正；以及本刊二位匿名評審對本文提供之寶貴意見，作者在此一併致謝。本文若有任何疏漏，由作者自行負責。

\*\* 作者林承宇現為國立政治大學新聞研究所博士班研究生。E-mail: [93451505@nccu.edu.tw](mailto:93451505@nccu.edu.tw)。

## 壹、背景與問題所在

從菸品廣告管理的角度而言，由於我國訂有菸害防制法規範菸品廣告，因此相關法律規範的問題自然是研究菸品廣告管理相當重要的一環。而肇因於菸品存在的特殊性（合法商品，卻被證實傷害人體甚深），近代反菸運動乃蓬勃發展，早從六〇年代開始，國際社會上許多國家基於維護本國國民健康的考量或為減少相關醫療的支出等因素，紛紛制定菸害防制相關法規以控制菸品的流行與蔓延<sup>\*</sup>。由於菸害防制已是一全球性議題，WHO 體認到菸品對人類所造成的危害，為有效防止菸品擴散，更於 1999 年 5 月 24 日 WHA 中提出制定全球「菸草控制架構公約」（Framework Convention on Tobacco Control；FCTC）以作為未來規範全球菸草的主要法源依據。該公約制定過程中，援引世界銀行的報告指陳菸品廣告實為菸品流行與蔓延的重要原因之一（The World Bank, 1999），國際上自此便引發菸品廣告究應如何管理的問題。其中爭議最大者莫過於菸品間接廣告的問題。

與國際情狀類似，我國有關菸品廣告規範的現況，已有研究報告指出，現行條文已產生「菸品廣告規避法律的認定（間接廣告）問題」、「雜誌廣告開放所引發的問題」以及「限制菸品廣告的法條適用問題」等現象，其中爭議最大者正是菸品間接廣告的規範問題（林承宇，2003）。面對我國現行菸害防制法規範菸品廣告所產生的問題，在檢討相關條文修正的方向與內容時，除必須衡諸我國本身應有的立法考量外，更應掌握國際社會既有現況與國際趨勢，畢竟維護國民健康（或說是人類健康）的理想不應有疆界之分。我國雖非 WHO 的成員，但此現狀完全是政治因素使然，與我國向來推動維護國民健康與衛生理念的政策並不相左。故對於全球菸害防制的作法，即應通盤掌握國際趨勢，並且做好與世界同步的準備<sup>†</sup>。凡此，均可作為規範或補強我國現行條文不足的參考依據。

## 貳、菸品廣告規範的最大爭議：菸品間接廣告的問題

國際上有關於菸品廣告規範的最大爭議問題，應屬菸商運用菸品間接廣告的合法性問題。我國主管機關曾在 2002 年對此相關爭議問題以「事實認定」的方式予以解

<sup>\*</sup> 各國對於菸害的立法起步不一，如義大利早在 1962 年，英國在 1965 年等即有相關規定。有關此部分之論述，可參照本文以下之論述。

<sup>†</sup> 本人並不贊成此舉是為加入 WHO 而為，菸害防制的工作本應為有理想性的朝目標推動，而國際趨勢即為我們參考的一項重要指標。

決（林承宇，2002），然國外早在 70 年代已有案例發生。

## 一、「間接廣告」之定義

從字面上看來，所謂「間接」（indirect）其實是相對於「直接」（direct）的概念而來。為何會有「間接廣告」出現？主要係肇始於某類商品、服務或觀念的廣告受限於法規限制，以致無法直接廣告時，則間接廣告即有可能會發生。而使用這種間接廣告的原因乃廣告主基於「惡意的逃避法規限制」，目的在於「達到規避強行法的規定」，以間接達到廣告效果者稱之。

由於間接廣告的特性建立在「違法性」商品、服務或觀念的廣告上，其類型已不多見，加上這種間接廣告的方式既是「間接」，往往令人聯想到其廣告效果應該不如「直接」廣告，因此會使用間接廣告的廣告主必定有非常大的考量（如產品特性、使用間接廣告後的銷售狀況等），否則在利益考量為前提的自由競爭市場下，運用間接廣告方式為某商品、服務或觀念作廣告的機率極低。所以目前國際上實際發生間接廣告的實例以「菸品」間接廣告最為明顯，而此乃肇因於二十世紀中期以後，許多國家紛紛制定限制菸品廣告的法律有關。

## 二、有關菸品間接廣告之發展情狀

WHO 為顯著與迅速地減少菸草銷售，乃建議各國全面禁止菸品廣告及贊助活動乃為必要方式。早在 1979 年，世界衛生組織菸害防制專家委員會（WHO Expert Committee on Smoking Control）即呼籲各國全面禁止一切形式的菸草促銷<sup>\*</sup>。到了 1986 年 WHA 第三十九屆會議，其第 39.14 號文（WHA39.14）中的報告曾指出，對於所有直接或間接提倡使用菸草的行為感到遺憾<sup>†</sup>。自此限制所謂的菸草間接促銷或廣告的概念開始萌芽，直至 1990 年 WHA 第四十三屆會議中，以第 43.16 號文（WHA43.16）決議敦促所有 WHO 的會員國應進一步考慮限制所有與菸草相關的直接及間接廣

<sup>\*</sup> See *Controlling the smoking epidemic. Report of the WHO Expert Committee on Smoking Control*. Geneva, World Health Organization, 1979 (WHO Technical Report Series, No. 636).

<sup>†</sup> 有關 WHA39.14 決議文此部份之內容，可參見上述文件 p.17.

告、促銷及贊助等行爲，以作為各國採取的積極限制行動。而此即是「菸品間接廣告」最早出現的國際正式文件<sup>\*</sup>。爾後，世界許多國家漸漸將菸品間接廣告的限制納入國內法中。

在 1979 年 WHO 呼籲「各國應禁止一切形式的菸草促銷」時，所指的內容並未包含「菸品間接廣告」。此可從 Clive Bates & Luk Joossens (1999) 介紹菸品「間接廣告的歷史」(History of Indirect Advertising) 的文章中<sup>†</sup>，進一步瞭解菸品間接廣告的發展。該文指出最早出現菸品間接廣告的國家是挪威，因為挪威早在 1973 年即已立法通過限制菸品廣告。事隔八年，1981-1982 年間挪威一家名為“A-Magasinet”的雜誌社連續刊登駱駝牌靴子(Camel Boots)廣告，由於挪威的法律並未限制「間接廣告」，因此無法處罰該廣告。然而該廣告與駱駝牌菸品(Camel Cigarettes)的廣告幾乎相同：同樣打著「給走出自己風格的人」(For men who go their own way)標語，同樣一個男人划著獨木舟衝過水流的場景，相同品牌的商標、字體，以及相同的冒險議題<sup>‡</sup>。面對間接廣告的情況愈發嚴重，挪威當局終於在 1995 年修法通過限制菸品間接廣告的立法，1996 年正式施行。

相同的案例情節也發生在芬蘭。比挪威稍晚，芬蘭在 1976 年才立法限制菸品直接廣告，同樣發生菸品間接廣告的狀況後，1994 年即通過限制菸品間接廣告的修正法案。當時芬蘭的學術報告即指出，百分之五十以上的少年(youngsters)熟悉菸品的方式，正是透過菸品間接廣告<sup>§</sup>。

而法國是最早通過立法限制菸品間接廣告的國家，1976 年法國已通過名為“la Loi Veil”的法律限制菸品直接廣告，當局在 1984 年(Nr 423)對一家名為“Stratégies”的行銷雜誌社刊登菸品間接廣告的行爲即提出警告：駱駝牌(Camel)已經很清楚地發展本身的品牌，爲的就是惡意逃避既有法律限制；此種冒險行徑目的就在於達到鞏固菸品品牌的推銷。面對間接廣告的情形未獲改善，法國便在 1991 年通過修法，而名為“The Loi Evin of 1991”的法律中即明文限制菸品間接廣告。之後，法國法務部(The French Justice Department)更在 1995 年 2 月 2 日調查發現，在菸商的內部文件中顯示，駱駝牌菸品正以「全球品牌行銷策略 1993-1997」(World Brands Inc Strategic

<sup>\*</sup> *Ibid.*, p17. The text is: “...all Member States to consider progressive restrictions and concerned action to eliminate eventually all direct and **indirect** advertising, promotion and sponsorship concerning tobacco.”

<sup>†</sup> *Supra* note 3, p.12 (Appendix2).

<sup>‡</sup> See also Kjonstad, A. (1983), The tobacco industry and the ban on advertising, Presentation at the Fifth World Conference on Tobacco or Health, Winnipeg.

<sup>§</sup> See also Hara, M. & Rimpela, A. (1989), Young people and cigarette advertising, University of Helsinki, Helsinki.

Plan 1993-1997) 的方式在全球立有限制菸品廣告法律的國家中使用間接廣告以規避該國法律限制 (circumvent legal restrictions)。這些類似的狀況也發生在許多國家中，如比利時、土耳其等，通常菸商運用間接廣告的方式，都在該國限制直接廣告之後。

該文最後指出，駱駝牌 (Camel) 菸品使用間接廣告後，其他菸品品牌亦開始紛紛跟進，例如英美菸草 (British American Tobacco) 即開始透過咖啡產品、服飾等商品間接廣告菸品。儘管這些菸品間接廣告愈是多樣，其共同目的只有一個，就是為規避法律限制。

因此，從 1990 年 WHA 第 43.16 號文出現後，世界各地對於菸品間接廣告的定義雖非完全一樣，然而所指的意義與概念大致吻合。根據英國 ASH 非營利組織 (Action on Smoking and Health; ASH) 對「菸品間接廣告」所陳述的意義為：為回應菸品廣告與贊助的嚴格限制，菸商開始運用菸品品牌行銷其他的產品，如 Marlboro 的高級衣飾、Camel 的皮革配件等。當菸品 (直接) 廣告被限制時，這種冒險行為就是被設計來促銷菸品品牌的<sup>†</sup>。

歐盟 (European Union; EU) 對菸品間接廣告亦有類似定義：菸品間接廣告就是使用非菸草商品作為廣告或行銷菸品品牌的廣告<sup>‡</sup>；亦即，某廣告本身雖未具體提及菸品，但利用菸品的品名、商標、標誌或其他顯著表徵，以迴避菸品直接廣告的禁止，從而達到直接或間接促銷菸品的目的及效果，如此即是菸品間接廣告<sup>§</sup>。歐盟同時透過 1998 年的指令 (Directive 98/43/EC) 對菸品間接廣告有以下描述—(1) 本指令的意圖與意義是針對菸品間接廣告而定，要清楚瞭解這個目的係為避免菸品廣告；(2) 本指令已給各個成員國彈性地處理善意使用菸品品牌於非菸商品的情形，但這並非指各成員國可以准許間接廣告；(3) 本指令在 1998 年 7 月 30 日之後，並不允許各個成員國准許任何菸品品牌使用於新產品上；(4) 對於「善意」(good faith) 使用菸品品牌於非菸產品上的要求，應審慎評估善意情形，同時應盡可能將菸品品

\* See Niki, P. (1998, January 18), Tobacco firms brew up coffee to beat ad ban, The Times Newspaper.

† The text is: **Indirect** Advertising or brand-stretching, ...In response to tighter regulations on tobacco advertising and sponsorship, tobacco companies began to market other products with a shared brand name, such as Marlboro Classics clothing and Camel boots and accessories. These ventures are designed to promote tobacco brands when tobacco advertising is banned.

‡ The text is: ... **Indirect** advertising is the use of non-tobacco products to advertise or otherwise market tobacco brands.

§ The text is "...advertising which, while not specifically mentioning the tobacco product, tries to circumvent the advertising ban by using brand names, trade marks, emblems or other distinctive features of tobacco products."

牌排除；(5) 本指令不只應限制間接廣告，更應限制產品本身的商標，以避免菸品品牌延伸的效果<sup>\*</sup>。由此可知，歐盟非常關注菸品間接廣告的議題。

除上述內容有正式提到菸品間接廣告外，WHO 在正式召開 FCTC 政府間協商機構（Intergovernmental Negotiating Body）會議之前，已意識到是否規範菸品間接廣告的問題，因此在正式會議前的 FCTC 工作小組（Working Group）即對 FCTC 條文中的廣告、贊助、菸品品牌名稱有所定義，其中業已包含菸品間接廣告的意義：「所謂『廣告』係指任何形式的商業及非商業性傳播，其目的在於直接或間接達到促進某種菸草產品，包括該廣告雖未具體提及菸品，但使用菸品品牌、商標、標誌或其他顯著表徵之廣告；『贊助』指的是對任何私人或公開的商業或非商業性活動有所捐助，其目的或效果在於直接或間接促銷某種菸品；『菸品品牌名稱』乃謂與菸品有關之品牌、標示、色彩設計及前述的任何組合形式」<sup>†</sup>。

凡此，菸品間接廣告的概念發展至今應已明朗，各國亦漸漸意識到該問題的重要性。而與菸品規範有直接關聯性的 FCTC，對此議題亦著墨許多，故未來論及菸品廣告規範的問題時，本文以為一定會觸及菸品間接廣告的部分，我國對此自然應有所反映。

### 三、國際上提出限制菸品間接廣告之依據

國際上許多研究已經證實菸草的使用（絕大多數是吸菸）會對人體造成極大傷害。如同 2000 年 10 月 16 日在瑞士日內瓦舉行的 FCTC 第一次政府間協商機構會議（First Session of the Intergovernmental Negotiating Body）中，總幹事（Director-General）代表大會的開幕詞中即指出，全球每年有約 400 萬人因菸草使用而死亡，預計至 2030 年菸草的流行將導致 1000 萬人死亡，而大多數會發生在開發中國家（developing countries），這將比瘧疾、結核病、愛滋病及若干孕婦與兒童其疾病所造成的死亡總數還多。WHO 的成員國提供一個準確的數據，全球五分之一的心血管疾病是由菸草

<sup>\*</sup> See A/FCTC/WG2/4, p3. (2000/2/15).

<sup>†</sup> The text is "...Definitions: Advertising – any form of commercial and noncommercial with the aim or direct or **indirect** effect of promoting a tobacco product, including advertising which, while not specifically mentioning the tobacco product, uses brand names, trademarks, emblems or other distinctive features of tobacco products. Sponsorship – any public or private commercial or noncommercial contribution to an event or activity with the aim or effect of directly or **indirectly** promoting a tobacco product. Tobacco brand name – brand names, logo, color schemes and any combination of these that is associated with a tobacco product."

使用所引起的，每三例癌症死亡中有一例導因於菸草使用<sup>\*</sup>。因科學數據導出的反菸內容極具說服性，通常較無爭議；然而，「廣告（甚至於間接廣告）是否導致菸草使用的主因」的爭辯，則常使菸草（品）廣告應否限制的主要爭點（issue）。

此論點為世界銀行在 1999 年出版的「菸草控制經濟學」報告中再度肯認菸品間接廣告應予以禁止。該報告經過實證研究後建議，當政府決定採取強而有力的行動制止菸草流行，就應當採用多方並進的策略；其目的在於阻止兒童吸菸、保護非吸菸者、並向所有吸菸者提供關於菸草對健康影響的訊息，而該策略應針對每個國家的需求予以調整。在建議中，有關媒體廣告與促銷的部分，世界銀行的報告認為應是「全面性」的禁止，並應禁止涉及全球傳播媒體的菸品廣告與促銷<sup>†</sup>。

該報告在第四章「減少菸草需求的措施」中進一步建議各國政府，要減少菸草需求的非價格措施的幾個作法中，阻止菸品廣告（含促銷、贊助）與頒布廣告禁令是極為有效的方式<sup>‡</sup>。報告中首先證明菸品的廣告與促銷可以「直接」影響消費者，並對菸商以「廣告對消費者沒有積極的影響，或者可以說廣告只產生了非常有限的積極影響」<sup>§</sup>的說法加以反駁，研究人員即以二點說明加以證實：1.從經濟理論出發，廣告會對需求產生逐步遞減的邊際影響—亦即某產品廣告加大後，消費者對其他更多廣告的反應就會逐步減弱，直到增多的廣告最終不會對消費者產生任何影響。以菸草行業的廣告說，其廣告花費額度約佔總其總銷售的百分之六，平均來說比其他行業多出百分之五十的巨額成本，顯示其有一定的影響力；2.廣告對銷售影響的數據，通常需要「較長的時間」才可反映出廣告商在所有媒體作用的高度集中反應與涵蓋眾多的人口。因此研究人員發現，要針對菸商的說法加以證明廣告對消費確實具有積極影響的實證證據，必須耗費相當成本，同時並不常見<sup>\*\*</sup>。因此，研究人員從另一方向著手轉向研究「禁止菸草廣告與促銷」對消費者有何影響的實證報告。

實證研究結果顯示，當某國家政府在某種媒體（如電視）禁止菸品廣告時，菸

<sup>\*</sup> See A/FCTC/INB1/DIV/3, pp.1-3. (2000/10/16).

<sup>†</sup> Supra note 3, p.13.

<sup>‡</sup> *Ibid.*, pp.59-60.

<sup>§</sup> 菸商提出「廣告並未吸引更多的人開始吸菸，而只是鼓勵現有的吸菸人口繼續吸菸或轉向某一品牌菸品而已。」見世界銀行（1999），前揭註，頁 49。另亦可見 Bates, C. & Rowell, A. (2000). *Tobacco Explained – The truth about the tobacco industry...in it's own words.* pp.40-49. [Online]. Available: <http://www.ash.org.uk/paper/tobexpld.html>. (visited 31, Dec., 2003)。

<sup>\*\*</sup> Supra note 3, p49.

草業會在其他媒體上運用他廣告替代，而且不會影響到銷售開支總額（菸品消費量亦無下降）。研究並同時比較「部分禁止菸草廣告」與「全面禁絕菸品廣告」（大部分是高收入國家，該報告為 1970—1992 年對 22 個高收入國家進行研究）的實證結果，全面禁止菸草廣告與促銷的國家，菸草消費量下降百分至六；歐盟自 1989 年頒布菸品廣告的禁令以來，歐盟地區則減少百分之七的菸草消費量。當然，該報告也承認，某國家的菸草銷售量下降可能還有其他因素，但是可以肯定的是，越來越多的證據顯示，菸草行業將日益增多的廣告與促銷活動導向有增長或具增長潛力的市場，而這些市場正是兒童少年、特定的弱勢族群或開發較落後國家\*。

世界衛生組織亦提出限制菸品間接廣告的文件，在 FCTC 工作小組會議中，對於規範菸品廣告與贊助的議題上，其認為 FCTC 應以下列原則為基礎：限制菸草廣告應包含直接與間接兩方面的廣告宣傳（it should include both direct and indirect advertising）；應涉及所有媒介，廣播、電視、印刷品、廣告看版、電影、網際網路等等（it should extend to all media (radio, television, press, hoardings, cinema, internet, etc.))；應包括對國家及國際兩方面的贊助活動（it should include sponsorship of both national and international events）；應涉及全球，但考慮到各國家在限制菸草廣告方面的進展情形，可逐步實施（it should cover the whole world, but be introduced progressively taking into account the progress made at national level to restrict tobacco advertising）<sup>†</sup>。召開各國正式會議前，確定文件（Second Meeting of the Working Group）除維持直接與間接廣告均應限制外，更將此原則擴大到所有媒體（it should extend to all media，刪除列舉）<sup>‡</sup>。WHO 之所以一再強調限制菸品間接廣告的重要性，除了接受世界銀行的報告外，各個成員國所提供菸品間接廣告已促成菸品銷售的證據，以及兒童少年為廣告所影響的事實，均為限制菸品間接廣告的主要理由<sup>§</sup>。

## 參、WHO 之 FCTC 規定

隨著全球菸品快速蔓延與驚人銷售的情況下，世界衛生組織（以下簡稱 WHO）面臨此一挑戰所採取的解決方式是尋求世界各國的支持，制定全球「菸草控制架構公約」（以下簡稱 FCTC），以防止菸草的流行。

\* *Ibid.*, pp.50-51.

<sup>†</sup> See Clive Bates & Luk Joossens (1999). Implementing the EU tobacco advertising directive 98/43/EC a guide to best practice. [Online]. Available: <http://www.ash.org.uk/html/advspo/html/dir9843ec.html>. (visited 31, March, 2003), pp.17-18.

<sup>‡</sup> *Ibid.*, p.3.

<sup>§</sup> See *A/FCTC/INB1/2*, pp.13-14. (2000/7/26).

「菸草控制架構公約草案」(Draft WHO Framework Convention on Tobacco Control) 於 2003 年 3 月 1 日政府間協商機構第六次會議中(最後一次全體會議, INB 6, 2003 / 2 / 17-28) 確定後, 同年 4 月 10 日由 FCTC 秘書處擬定共三十八條文(同「FCTC 草案」內容)<sup>\*</sup>, 在同年 5 月 12 日呈遞第五十六屆世界衛生大會(以下簡稱 WHA) 通過。

根據 FCTC 第三十四條條文規定, 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, 開放提供世界衛生組織所有成員國、非世界衛生組織成員國而係聯合國成員國的任何國家, 以及區域經濟整合組織簽署<sup>†</sup>。同時按照第三十六條明文, 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於保存人之日的第九十天後生效<sup>‡</sup>。公約首日開放簽署, 即有 28 個國家及 1 個區域經濟整合組織(歐盟) 簽定, 表示該公約頗受重視<sup>§</sup>; 至 2004 年 6 月 29 日為止, 已經有 168 個國家簽署該條約<sup>\*\*</sup>。

## 一、背景介紹

WHO 體認到菸草對人類傷害的事實, 希望在新的世紀能控制菸草的擴散以避免對人類健康造成更大的危害, 根據 WHA 第四十九屆 WHA49.17 號決議與第五十二屆 WHA52.18 號決議的結果, 決定依照 WHO《組織法》第十九條(Article 19 of the Constitution of WHO) 制定 FCTC, 以維護人類健康為宗旨, 分別對菸草的貿易、廣告促銷與贊助、包裝與標示、走私、對未成人之銷售、菸價與菸稅、菸草製品成分限制、教育訓練與大眾傳播、以及有關菸商之責任與賠償等問題予以規範, 藉此

<sup>\*</sup> See A56/8 (Note by the Secretariat), pp.1-25. (2003/4/10).

<sup>†</sup> FCTC, Article 34: Signature -- “This Convention shall be open for signature by all Members of the World Health Organization and by any States that are not Members of the World Health Organization but are members of the United Nations and by regional economic integration organizations at the World Health Organization Headquarters in Geneva from 16 June 2003 to 22 June 2003, and thereafter at United Nations Headquarters in New York, from 30 June 2003 to 29 June 2004.”

<sup>‡</sup> FCTC, Article 36: Entry into force -- “1. This Convention shall enter into force on the ninetieth day following the date of deposit of the fortieth instrument of ratification, acceptance, approval, formal confirmation or accession with the Depositary. 2...”。

<sup>§</sup> 相關資料可參閱 WHO 網站[Online]. Available: <http://www.who.int/mediacentre/releases/2003/pr49/en/> . (visited 17, June, 2003) .

<sup>\*\*</sup> 此部份詳細資料可參閱網站: <http://www.who.int/tobacco/en/> (visited 1, September, 2004)。

有效達到控制菸草繼續擴大傷害人民的目標。

1999年5月24日WHA在第五十二屆「朝向世界衛生組織菸草控制架構公約」(Towards a WHO Framework Convention on Tobacco Control)的議程決定<sup>\*</sup>後,WHO便排定1999年1月至2000年5月完成協商的前階段—亦即成立工作小組,完成政府間進行協商前所有相關準備工作;2000年5月至2003年5月分成六次政府間協商機構會議,並希望在2003年5月完成FCTC條文,同時按照公約本身的條文規定程序<sup>†</sup>,開始施行此公約。

而FCTC的38條條文產生過程,則經歷六次政府間協商機構會議,從2000年10月16-21日第一次的協商開始,分別於2001年5月、11月;2002年3月、10月;以及2003年2月舉行另外五次,而現在確定的條文內容正是最後一次協商的結果。按照目前公約的推行狀況看來,之前的行程規畫甚為順利,雖然公約內容與當時已稍有不同,但是就整體而言,推行的進度並未延遲,且絕大多數的國家均相當合作,除少數國家(都是菸品大宗輸出國)如美國、日本、德國基於自身考量,對公約部分條文「甚為不滿」,並於最後協商階段亮出底牌,導致條文與開始擬定的內容稍有出入外,大致上條文的變動不大,亦有朝向「控制菸草」蔓延的大方向前進。

FCTC是第一個由WHA發起,用以規範WHO成員國的條約<sup>‡</sup>。我國雖非WHO的成員國,衛生署仍於政府間協商機構會議第三次、第五次、第六次會議委請國際外科醫師學會(ICS)、國際護理學會(INS)與非政府組織(NGO)等名義協助派員參加該會議<sup>§</sup>,顯示我國當局對此公約的重視。

## 二、有關菸品廣告規範之研析

根據代表我國參與第五、六次FCTC政府間協商機構會議的高玉泉教授表示,「在最後一次的協商中可以發現各國代表所承受的壓力顯然較大,對爭議條文的立

<sup>\*</sup> See WHA52.18, pp.1-5. (1999/5/24).

<sup>†</sup> 程序大致為「簽署、批准、接受、核准、正式確認或加入、生效」等,參FCTC第三十四條至第三十六條內容。

<sup>‡</sup> See Framework Convention Alliance (2003), Highlights of the Framework Convention on Tobacco. [Online]. Available: <http://www.fctc.org/highlightsEN.shtml>. (visited 31, Dec., 2003).

<sup>§</sup> 衛生署第三次委派國際外科醫學總會理事長李俊仁、高雄縣政府衛生局局長林立人參加;第五次委派國立中興大學財經法律學系系主任高玉泉以國際外科醫學總會的法律顧問單獨參加;第六次仍委派高玉泉教授、台灣護理學會理事長余玉眉、衛生署癌症防制組科長林美娜參加。

場亦各有堅持。最後，為顧全大局各國不得不有所妥協，於是有關 FCTC 的優先性問題、廣告促銷與贊助問題、菸品標示等充滿妥協色彩，乃屬意料中事。至於較少爭議的規定，則幾乎於協商第一週即已確定」。由此可瞭解「菸品廣告」的規範問題乃菸害防制與菸品生產者拉鋸的必爭之地，尤其菸品輸出國對此塊「大餅」的擴大與縮小自然重視萬分。

而 FCTC 有關菸品廣告的規範訂在第十三條「菸草廣告、促銷與贊助」(Tobacco advertising, promotion and sponsorship)<sup>\*</sup>中。從 FCTC 第十三條條文洋洋灑灑的八大點規定看來，表面上似乎規定的相當完整，但若與當時工作小組文件以及前二次政府間協商機構會議文件比較之下（WG1: A/FCTC/WG1/2; A/FCTC/WG1/3; A/FCTC/WG1/6; WG2: A/FCTC/WG2/4; INB1: A/FCTC/INB1/2; A/FCTC/INB1/DIV/3; INB2: A/FCTC/INB2/2; A/FCTC/INB2/2(a)等）<sup>†</sup>則差異頗大。FCTC 開始對「菸草廣告」

<sup>\*</sup> 第十三條：廣告、促銷及贊助—「1.各締約國認識到全面禁止廣告、促銷及贊助將減少菸草製品的消費。2.每一締約國應根據其憲法或憲法原則全面禁止所有菸草廣告、促銷及贊助。根據該締約國現有法律環境及技術手段，其中包括全面禁止源自本國領土的跨國廣告、促銷及贊助。就此，每一締約國在公約對其生效後 5 年內，應採取適宜的立法、實施、行政或／及其他措施，並按第 21 條的規定相呼應進行報告。3.其憲法或憲法原則使之不能採取全面禁止措施的締約國，應限制所有的菸草廣告、促銷及贊助。根據該締約國現有的法律環境及技術手段，其中包括限制或全面禁止源自其領土並具有跨國影響的廣告、促銷及贊助。就此，每一締約國應採取適宜的立法、實施、行政及／或其他措施並按第 21 條的規定相呼應進行報告。4.作為最低要求，並根據其憲法或憲法原則，每一締約國應：(a) 禁止採用任何虛假、誤導或以其他方式欺騙或可能對其特性、健康後果、危害或排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、促銷及贊助；(b) 要求所有菸草廣告，並在適宜時包括促銷及贊助伴有健康或其他適宜的警語或訊息；(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) 對於尚未採取全面禁止措施的締約國，要求菸草業向有關政府當局披露用於尚未被禁止的廣告、促銷及贊助的開支。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字。(e) 在 5 年內，廣播、電視、印刷品及酌情其他媒體如網際網路上全面禁止，或就其憲法或憲法原則使之不能採取全面禁止措施的締約國而言，限制菸草廣告、促銷及贊助；以及 (f) 禁止，或就其憲法或憲法原則使之不能採取禁止措施的締約國而言，限制對國際事件、活動及／或其參加者的菸草贊助。5.鼓勵締約國實施第 4 項所規定義務之外的措施。6.各締約國應合作發展促進消滅跨國界廣告之必要技術及其他手段。7.已實施禁止某些形式的菸草廣告、促銷及贊助的締約國享有主權權利根據其國家法律禁止進入其領土的此類跨國界菸草廣告、促銷及贊助，並實施與源自其領土的國內廣告、促銷及贊助所適用的相同處罰。本項並不認可或批准任何特定處罰。8.各締約國應考慮制定一項議定書，確定需要國際合作的全面禁止跨國廣告、促銷及贊助的適當措施。」

<sup>†</sup> 從這些文件中可以瞭解 FCTC 原始規範菸品廣告的初衷仍為保持。但到了第三次會議以後，原本「禁止一切直接及間接的菸品廣告」開始鬆動，爾後每下愈況（亦即受美、日、德的壓力，條文規定的討論愈是放鬆）。也難怪第五次協商會議的總幹事（Director-General）Brundtland 先生在最後會議結束時語重心長的留了二句話要各國代表思考：“Who will benefit from the success of FCTC? Who will benefit from the failure of FCTC?”，顯見每次（尤其最後）協商時的激烈。資料來源：高玉泉教授回國後赴衛生署簡報內容（2002/11/26）。

規範的目標只有一個原則，就是「禁止所有形式的直接與間接的廣告，並且包含各種媒體」，後來幾經美國、日本及德國等以「全面禁止菸品廣告違反（憲法上）商業言論自由」為由拒絕同意，並揚言未來拒簽 FCTC 或保留大會通過的條文，最後 FCTC 便在備感壓力的情境下完成現有規範菸品廣告的第十三條內容。

進一步分析條文規定的內容可以瞭解，首先本條對於菸品廣告的規範僅提出原則性的限制並無強制力；同時採行「雙軌制」，一方面認為各締約國應全面禁止廣告、促銷及贊助活動（第 2 項前段）；但另一方面又規定，如基於各締約國憲法或憲法原則無法全面禁止時，則應予以限制（第 3 項）。如此即容易產生雙重標準，就國際公約的功能來看，此種缺乏一致的規定嚴重損害本公約的效力。

再者，又規定所謂的「最低要求」（第 4 項），包括禁止以虛假、誤導或欺騙方式推銷菸品；廣告應同時附有健康警語；不得採行直接或間接獎勵手段；對境外廣告（cross-border advertising）的禁止或限制；以及五年內禁止或限制平面、電子媒體及網路上的菸品廣告等。本項規定看似成功，其實卻極容易造成漏洞而形同虛設：如所禁止菸品廣告者僅以「虛假、誤導或欺騙」的廣告為限，此即意謂誠實的廣告促銷方式乃被允許，換言之，菸商只要使用「不說謊」的方式廣告菸品則被容許，如此等同於沒有規範；其他規定則過於抽象，還是回歸各締約國本身的規定，此與本公約當時的「禁止所有菸品廣告」的立意相差甚遠，足見本條實為妥協後的結果，如此均使本公約無法有效杜絕菸品廣告，喪失原始訂立此公約的目的。

就禁止廣告規定的精神而言，在大量的研究文獻支持下，全面禁止廣告、促銷及贊助已被公認為減少菸品消費最有效的手段之一。也正是基於此項理由，大部分國家皆認為有必要於 FCTC 中明文規定，惟此公約在少數國家（美國、日本、德國等）的干擾下失色許多，而從該公約的協商過程亦不難看出「經濟霸權」的展現，乃至大部分國家仍須妥協。

雖然如此，本公約的努力過程仍值得肯定。縱使其不能敦促國際社會杜絕菸品所有廣告，至少可看出其要求各國一定要禁止或限制菸品廣告的用心，對於毫無限制菸品廣告或菸品廣告氾濫的國家仍可造成約束。而公約雖然無法「強制」各國應全面禁止菸品廣告，惟仍建請各國應朝向該目標立法，表示各國得以訂出更為嚴格的法律規範本國的菸品廣告，而並不受限於該公約。最後，因為 FCTC 的出現，使全球對於菸品廣告的重視浮上檯面，相信未來對於菸品廣告的問題可以按此公約的基礎更上層樓，就本項議題長遠看來應仍有相當助益。

## 肆、國外規範菸品廣告狀況之介紹

透過以上有關 FCTC 的分析探討後，要更細緻地瞭解菸品廣告規範，則仍須對世界各國的相關規定有所掌握。本文以下擬透過「比較法」的方式，選擇部分具代表性的國家，就其菸品廣告的規範立法予以介紹與分析。大體來說，各國對於菸品廣告規範的立法不盡相同，但許多國家的規定已經比 FCTC 更為嚴格；同時，可以肯定的是，國際上有愈來愈偏向嚴格限制菸品廣告的趨勢。本段論述所選擇的研究對象包括歐盟、英國、芬蘭、挪威、美國、加拿大、新加坡、泰國、南韓、日本、澳大利亞以及紐西蘭等 11 個國家和 1 個區域經濟整合體。選擇的考量因素主要為：屬先進國家或較進步的開發中國家；涵蓋歐、亞、美、澳等洲具區域代表性國家；以及資料蒐集（主要係透過網路）的便利性與完整性\*。

### 一、各國立法介紹

#### （一）歐盟

歐盟（EU）鑒於每年在歐盟地區超過五十萬成年人死於吸菸所引起的疾病，在菸害的防制上乃從預防、教育的方式及立法兩個層面著手<sup>†</sup>。而規範菸品廣告則被歐盟認為是菸害防制非常重要的一環，因此許多立法應運而生。首先，1989 年制定之“Council Directive 89/552/EEC”指令直接限制菸品於電視上廣告。該指令第十三條明文規定：「所有形式的菸草及菸品電視廣告一律禁止」<sup>‡</sup>，並於第二十五條要求所有歐盟成員國應於 1991 年 10 月 3 日前制定國內法，落實此項指令<sup>§</sup>。

\* 由於歐盟各成員國中，其國內法關於菸品廣告規範差異甚多，本文選擇以歐盟、英國、芬蘭之規範作為歐陸的代表，主要原因為英国有世界級菸草公司（與德國同），透過其國內法規可洞視主要菸草（品）輸出國之立法情形；芬蘭為反菸國家之代表；而歐盟的規範則為成員國所必須遵守的底限，故將此研究單位分為三部分；美國各州對於菸品廣告的規範亦多所不同，故以聯邦法為主要探討之單位，在此說明。

<sup>†</sup> Supra note 4. See also Ryan J.F. (2000). *Tobacco control issues in the European Union*. Eurohealth (6):1.

<sup>‡</sup> Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities: “...Article 13: All forms of television advertising for cigarettes and other tobacco products shall be prohibited”.

<sup>§</sup> *Ibid.* Article 25: 1. Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions

1998年7月30日歐盟又頒布“Directive 98/43/EC of the European Parliament and of the Council”指令，對菸品廣告的限制更趨於嚴格。其中第二條第二項即定義所謂的「菸品廣告」，係指：「任何形式之商業目的傳播內容不管是直接或間接的影響菸品銷售者，包括內容中雖無特別提到菸品，但嘗試藉由使用菸品品牌名稱、商標、圖像或其他與菸品相關特色之內容以規避菸品廣告限制者。」<sup>\*</sup>此項規定，明顯將菸品「雜誌廣告」與「間接廣告」納入規範。條文中所謂「間接廣告」係指菸商利用菸品名稱或商標，作為其他商品的名稱或商標並為廣告者，其目的則在於喚起消費者對該品牌菸品的注意者稱之。關於間接廣告應如何規範，由於涉及商標權與其他財產權的爭議，所以該指令提出相當複雜的處理方式<sup>†</sup>。

根據上述指令，大體而言菸品間接廣告原則上被禁止，但符合下列條件者，則例外准許：1.利用菸品的名稱及商標於其他商品係屬善意者（good faith）；及2.該利用菸品名稱及商標的非菸品廣告與菸品廣告在主題、顏色背景及意境等係可明顯區分者。至於如何認定是否為善意，部分成員國（如法國）則以該商品及廣告是否與菸商有財務或法律（授權）關係加以判斷。簡言之，菸商必須證明與該非菸品廣告毫無關係時，始可認定為善意。亦有以該菸品及同名稱或商標的其他商品的總銷售額作比較而加以認定者（如比利時），如菸品的年度總銷售額係低於該利用菸品名稱及商標的商品物，即可認定為善意<sup>‡</sup>。

雖然在上述的二個重要指令通過期間，1992年至1996年這段時間中，至少有三個成員國（德國、荷蘭、英國）反對施行該指令，使得歐盟在貫徹此項議題沒有太大進展，但隨著英國工黨1997年獲得大選勝利後，撤回反對意見並聲明保證實行菸

---

necessary to comply with this Directive not later than 3 October 1991. They shall forthwith inform the Commission thereof. 2. Member States shall communicate to the Commission the text of the main provisions of national law which they adopt in the fields governed by this Directive.

<sup>\*</sup> Directive 98/43/EC of the European Parliament and of the Council: "...Article 2: For the purposes of this Directive, the following definitions shall apply: 1.'tobacco products': all products intended to be smoked, sniffed, sucked or chewed inasmuch as they are made, even partly, of tobacco;2. 'advertising': any form of commercial communication with the aim or the direct or **indirect** effect of promoting a tobacco product, including advertising which, while not specifically mentioning the tobacco product, tries to circumvent the advertising ban by using brand names, trade marks, emblems or other distinctive features of tobacco products;3. 'sponsorship': any public or private contribution to an event or activity with the aim or the direct or **indirect** effect of promoting a tobacco product;4. 'tobacco sales outlet': any place where tobacco products are offered for sale".

<sup>†</sup> *Ibid.*

<sup>‡</sup> *Ibid.* The text is: "...This is the approach used in the Belgian law of 10 December 1997, which only allows advertising when the turnover of the tobacco product is less than 50% of the turnover of the non-tobacco product sharing the same brand name. The Belgian law also requires that the brand name has to be registered as a non-tobacco product, which excludes most of the well-known cigarette brands such Marlboro and Camel".

草廣告禁令<sup>\*</sup>，終於促使 1998 年的指令通過。

大致上，自 1989 年起歐盟對於菸品廣告與促銷的限制益趨嚴格<sup>†</sup>，其以此嚴格的禁令限制菸品廣告，主要是受到國際趨勢的影響，如 WHO 長期以來希望各成員國對菸品廣告應嚴格限制的做法，便是歐盟成員國接受的原因之一。然而，1998 年的指令因受到菸商與德國政府的挑戰，最後歐洲法院宣告此一指令違反歐盟單一市場的貨物自由流通（Article 9-34: free movement of goods）與勞務自由（Article 59: free service）原則而宣告該指令無效，然而，法院仍體認到菸品廣告是無國界之分，所以容許各成員國得就其本國規範的需要，自行決定規範菸品廣告的方式<sup>‡</sup>，因此許多成員國已修改其國內法，將菸品雜誌廣告與間接廣告納入規範範圍（如比利時、丹麥、芬蘭、法國、愛爾蘭、義大利、葡萄牙及瑞典等）<sup>§</sup>。

此外，由於體認到嚴格限制菸品廣告的重要性，歐盟持續於 2001 年再提出菸品廣告規範的草案，重新訂定規範歐盟國家菸品廣告的問題<sup>\*\*</sup>，目前（2003.5.31）已通過各成員國必須於 2005 年起（2006 年全面施行）制定菸品不得於報紙、雜誌、網際網路及體育活動中打廣告的國內法（雖仍未將「間接廣告」明文限制各成員國，但其越來越嚴格的趨勢不難看出）<sup>††</sup>，足見歐盟對於打擊菸草廣告的決心。

## （二）英國

<sup>\*</sup> *Ibid.*, p62.

<sup>†</sup> 有關 Council Directive 89/552/EEC (3/10/89, OJ no. L 298 17/10/89 p23.)的修正，可分別從 Corrigendum to Council Directive 89/552/EEC (3/10/89, OJ no. L331 p51.); Directive 97/36/EC (30/6/97, OJ no. L202 p60.); Corrigendum to Directive 97/36/EC (30/6/97, OJ no. L006 p43.) 等文件看出其愈趨嚴格限制菸品廣告與促銷之趨勢。

<sup>‡</sup> *Ibid.*

<sup>§</sup> *Ibid.* "...The following eight EU countries already have laws banning tobacco advertising: Belgium, Denmark, Finland, France, Ireland, Italy, Portugal and Sweden. The United Kingdom and the Netherlands have announced plans to introduce national legislation to ban advertising."

<sup>\*\*</sup> 有關草案之內容可參考 Draft Proposal for a Directive to Ban Tobacco Advertising；或網站 <http://www.weltmichtrauchertag.de/html/presse2.html> (visited 31, Dec., 2003)。該草案係由歐盟執委會 (Commission) 2001 年 5 月 30 日提出，持續對菸品廣告規範的問題予以修正。

<sup>††</sup> 有關此部分之報導，可見全球媒體 2002/12/2-4 之新聞，如 France Presse (France), Section: Financial Pages, Headline: EU agrees to ban tobacco ads. (2002/12/2); The New York Times (USA), Section A, Page 12, Column 1, Foreign Desk, Headline: Europe Outlaws Tobacco Ads In Magazines and Newspapers. (2002/12/3); Financial Times (UK), Section: Shorts, p1, Headline: EU agrees to ban tobacco adverts (2002/12/3); 聯合報 (臺灣)，第 11 版，歐盟禁打香菸廣告 (2002/12/4) 等。

英國雖是世界上最大菸草（品）輸出國之一，當局對於菸害防制卻非常重視。早在 1962 年英國菸草諮詢委員會（The Tobacco Advisory Committee；TAC）即同意對誘惑性（glamour）菸品廣告有所限制的意見；1965 年便正式開始限制菸品廣告，最早限制的媒體就是「電視」廣告。爾後，廣播媒體亦朝此方向跟進：如 1969 年 The Radio Times 公司率先宣布對菸品廣告予以限制（implemented its own ban on cigarette advertising）；1978 年廣播媒體公布自律規章，將菸品廣告列為不被接受的商業廣告（Cigarettes and cigarette tobacco are deemed "unacceptable products" not to be advertised on commercial radio）<sup>\*</sup>。

從八〇年代開始，英國各界並推動限制菸品廣告與促銷的相關規定，而政府與菸草業者亦多次訂定「自律協定」（voluntary agreement），限制菸品廣告<sup>†</sup>。2000 年之前，英國雖未出現正式的法律條文限制菸品廣告<sup>‡</sup>，但是當局透過與菸草業者簽訂的協定（Agreement），其實已達到規範菸品直接廣告的目的。然而此並非意味英國政府不著手於法令的制定，原本英國當局對於菸品廣告限制積極推動的「菸草廣告與促銷法草案」（Tobacco Advertising and Promotion Bill），終於在 2002 年 11 月 7 日正式通過施行，而此亦為英國目前規範菸品廣告與促銷的主要法律依據。

該法律（Tobacco Advertising and Promotion Act 2002）係針對菸品廣告規範而設立，其第一條即清楚定義本法所謂菸品廣告：「係指某廣告之目的係為促銷菸品，或該廣告之影響已達促銷菸品之目的者」<sup>§</sup>。雖然「菸草廣告與促銷法」並未使用禁止「雜誌廣告」及「間接廣告」的字眼，但是從本法第十一條對菸品品牌共用（Brand Sharing）的限制觀之：「…（1）(a)任何服務或商品（除菸品外）之名稱、標誌或其他象徵圖案與菸品品牌具關聯者；(b)菸品將其名稱、標誌或其他象徵圖案用於其他任何非菸品

<sup>\*</sup> See ASH (2001): *A Brief History of Tobacco Advertising*. [Online]. Available: <http://www.ash.org.uk/html/.advspo/html/adhistory.html>. (visited 31, Dec., 2003) .

<sup>†</sup> 從英國對於菸品廣告之限制的歷史，可明顯看出其政府限制菸品廣告之趨勢愈是嚴格。從 1980 年代開始，政府與菸草業者訂定的內容日趨嚴格，如 1982 年限制其警語之標示；1986 年限制其在體育運動相關活動所為之廣告、限制在電影院內之廣告，爾後更有限制雜誌刊登條件...等。至歐盟公布“Council Directive 89/552/EEC”指令後，英國當局與菸草業者所制定之「自律協定」則又更加嚴格。參考資料同前揭註。

<sup>‡</sup> 本節前一項目介紹歐盟立法狀況時，曾提到英國是反對 98/43/EC 指令草案通過的成員國之一，因此其國內法一直未將限制菸品廣告條文納入法律明文中。直到 1997 年英國工黨大選獲勝，菸品廣告規範的議題再度獲英國當局重視，而此為促成 2002 年英國 Tobacco Advertising and Promotion Act 通過的重要原因。

<sup>§</sup> Tobacco Advertising and Promotion Act 2002: §1 -- Meaning of "tobacco advertisement" and "tobacco product" - In this Act "tobacco advertisement" means an advertisement (a) whose purpose is to promote a tobacco product, or (b) whose effect is to do so, and "tobacco product" means a product consisting wholly or partly of tobacco and intended to be smoked, sniffed, sucked or chewed. [Online]. Available: <http://www.hms.gov.uk/acts/acts2002/20020036.html>. (visited 31, Dec., 2003) .

之服務或商品者；(2) 上述條款之限制，係針對該廣告之目的有達到促銷菸品或影響之虞者；(3) … (4) 任何人違反以上條款即構成犯法。」<sup>\*</sup>可看出，除電子媒體已分別於 1990 年與 1996 年的法律中禁絕 (Broadcasting Act 1990 & Broadcasting Act 1996)<sup>†</sup>外，其他媒體 (如平面媒體，包括雜誌) 的菸品廣告均應適用本法，顯示英國對於菸品的「雜誌廣告」與「間接廣告」均已明文限制。

以英國這種有大型國際菸草 (品) 生產的國家來說，對於規範菸品廣告的立法，尚能將歐盟指令規範菸品間接廣告納入國內法範疇 (雖未全盤納入，至少已掌握其精神)，可見規範媒體菸品廣告與菸品間接廣告的問題已慢慢形成共識，而且只會愈趨嚴格。

### (三) 芬蘭

同為歐盟成員國之一的芬蘭，雖較晚加入歐盟，但早在 1976 年芬蘭已制定「減少菸草吸食措施法」 (Act on Measures for the Reduction of Tobacco Smoking, 693/1976) 為菸害防制的基本法，該法幾經修正，最新修正版本為 1999 年的內容，並於 2000 年 7 月 1 日全面施行 (487/1999)<sup>‡</sup>，顯示芬蘭政府對於菸害的防制非常重視。

---

<sup>\*</sup> *Ibid.*, §10 -- Brand Sharing – (1) The Secretary of State may by regulations make provision prohibiting or restricting, in such circumstances and subject to such exceptions as may be specified in the regulations, the use – (a) in connection with any service or product (other than a tobacco product), of any name, emblem or other feature of a description specified in the regulations which is the same as, or similar to, a name, emblem or other feature so specified which is connected with a tobacco product, or (b) in connection with any tobacco product, of any name, emblem or other feature of a description specified in the regulations which is the same as, or similar to, a name, emblem or other feature so specified which is connected with any service or product other than a tobacco product. (2) Provision made by virtue of subsection (1) may prohibit or restrict only that use whose purpose is to promote a tobacco product, or whose effect is to do so. 3) If regulations under this section provide for a prohibition or restriction to be subject to an exception, the regulations may also make such provision as the Secretary of State considers appropriate for a corresponding exception to have effect for the purposes of offences under section 2, 3, 8, 9 or 10. 4) A person who contravenes a prohibition or restriction contained in regulations made under this section is guilty of an offence.

<sup>†</sup> *Ibid.* See §12.

<sup>‡</sup> Finland, *Act on Measures for the Reduction of Tobacco Smoking* (693, Issued in Helsinki on 13 August 1976); (17.1.1991/106); (3.8.1992/768); (23.10.1992/953); (19.8.1994/765); (8.12.1994/1148) (19.8.1995/765); (9.4.1999/487); (21.5.1999/681). 此幾次修正內容中，1999.5.21 (681 號) 修正的內容於同年 12 月 1 日施行 (微幅修正，只修第九章章名及第 33 條)。主要大幅修正的是 1999.4.9 (487 號) 這次，此亦為芬蘭現行菸害防制主要法律依據。 [Online]. Available: <http://new.globalink.org/tobacco/docs/eu-docs/legislation/finland/0003finland.shtml/> (visited 31, Dec., 2003).

芬蘭對於菸品所造成的傷害既已注意（從該法第一條即可看出）<sup>\*</sup>，又立法規範的起步較早，對於菸品廣告的限制自然較為嚴格，1994年8月19日修正完成並施行至今的第八條條文，即可清楚瞭解芬蘭當局對菸品廣告嚴格限制的決心：「不論是直接或間接的菸品廣告一律禁止。菸品經由其他商品廣告，其係為建立菸品標誌以達銷售，或經由改變但仍可區別其為菸品不同廣告版本者；或者用不同方式建立特殊印象以其與菸品品牌相連結者，均視為菸品間接廣告。上述限制包括菸草供應、菸草製造與菸品配件。上述廣告限制包括其他促銷活動。」<sup>†</sup>。由該法律內容可看出，芬蘭對於菸品廣告的限制非常嚴格，不但全面禁止，任何與菸品相關的間接廣告同為禁止之列，也就是禁絕所有與菸品有關的廣告。根據FCTC工作小組的文件報告指出<sup>‡</sup>，芬蘭從1978年開始全面禁止菸品廣告以來（包含所有媒體，內容限制亦愈來愈嚴格），其菸品銷售量共減少37%。

#### （四）挪威

挪威對於菸品廣告的限制，與芬蘭頗為類似，起步甚早並為最嚴格的國家之一。挪威政府在1973年即已通過菸害防制的基本法（*Relating to Prevention of the Harmful Effects of Tobacco Act, 1973*），該法在規範菸品廣告的部分，從第二條條文即可瞭解已禁絕所有媒體的菸品廣告<sup>§</sup>。

<sup>\*</sup> *Ibid.* Section 1: This Act prescribes measures aimed, through the reduction of tobacco smoking (smoking), at preventing origination of the dangers and harms to health caused by smoking, or whose risk of origination smoking increases. There are separate provisions on the excise duty on tobacco and its assessment.

<sup>†</sup> *Ibid.* Section 8: Advertising, whether direct or **indirect**, of tobacco products is prohibited. The sales promotion of tobacco products through the advertising of other commodities by exploiting the established symbol of a tobacco product or an altered but identifiable version thereof, or which otherwise creates an impression of a particular tobacco product, is specifically considered to constitute **indirect** advertising of tobacco products. What is provided above concerning tobacco products shall also apply to tobacco, tobacco imitations and smoking accessories. What is provided above concerning advertising shall also apply to other sales promotion activity. What is provided in paragraph 1 shall not, however, apply to advertisements in foreign printed publications whose main purpose is not the advertising of tobacco, tobacco products or imitations, or smoking accessories. The provisions of paragraph 1 notwithstanding, an importer or a manufacturer of tobacco, tobacco products and imitations and smoking accessories may, in its marketing activity, provide parties engaged in the sale of the said products with information on price, composition, properties and manufacture and with other corresponding product information. More detailed provisions concerning the content of product information may be laid down by decree.

<sup>‡</sup> See *A/FCTC/WG1/3*, p14, 1999/9/3., pp.13-14. Report by United Kingdom Department of Health and Social Security. *Effect of tobacco advertising on tobacco consumption*, London, HMSO, 1992.

<sup>§</sup> Act no.14 of 9. March 1973 Relating to Prevention of the Harmful Effects of Tobacco. §2: All forms of advertising of tobacco products are prohibited. The same applies to pipes, cigarette paper and cigarette rollers. Tobacco products must not be included in the advertising of other goods or services. A brand name or trademark

到了 1996 年，當局更以 1973 年的基本法為基礎，通過「禁止菸草廣告等條例」〈Regulation on Prohibition of Tobacco Advertising, etc.〉進一步規範菸草廣告。該法在第一條即開宗明義說明本法的目的，係為防止菸害造成的傷害與為保護兒童、少年接觸菸品的傷害。第五條規定：「所有形式的菸品廣告一律禁止，包括間接廣告。此禁止亦適用於菸斗、菸紙及菸滾筒。」<sup>\*</sup>，由此可知，除禁止直接廣告外，間接廣告亦被禁止。至於本法所謂菸草間接廣告係指：(a) 使用與菸品名稱或品牌相同之商品或服務之廣告。(b) 以其他知名品牌名稱或商標之商品或服務作為協助菸品之行銷者。(c) 使用與菸品品牌相關之顏色、版面或圖像。(d) 於其他廣告或服務中使用菸品及吸菸情境。總之，挪威的法律完全禁絕菸品廣告出現，包括直接或間接的廣告（第四條第三項）<sup>†</sup>。

與芬蘭一樣，同為英國衛生與社會安全部（United Kingdom Department of Health and Social Security）研究「法律禁絕菸品廣告」與「菸品銷售」關聯性分析的對象<sup>‡</sup>，結果呈現挪威從 1975 年開始施行全面禁止菸品廣告的法令以來，其國內菸品銷售量已減少 26%，該單位的實證報告同時指出禁絕菸品廣告與降低菸品銷售有直接影響關係。

#### （五）美國

that is mainly familiar as a brand or mark for tobacco products may not be used in the advertising of other goods or services so long as the name or mark in question is used in connection with a tobacco product. Tobacco products may not be launched with the aid of brand names or trade marks which are familiar as, or used as, brands or marks for other goods or services. All forms of free distribution of tobacco products are prohibited. The King may issue regulations concerning exceptions to the provisions in this paragraph. [Online]. Available: <http://new.globalink.org/tobacco/docs/eu-docs/legislation/no-act.htm>. (visited 31, Dec., 2003) .

<sup>\*</sup> *Ibid.* Regulation on Prohibition of Tobacco Advertising, etc. 1996: Section 1 -- The purpose of this regulation is to reduce the harm done to health by the use of tobacco, and also to prevent children and young people from taking up tobacco. ... Section 5 (Prohibition against tobacco advertising) -- All forms of advertising of tobacco products, including **indirect** tobacco advertising, are prohibited. Such prohibition also applies in respect of pipes, cigarette paper and cigarette rollers.

<sup>†</sup> *Ibid.* Section 4 (Definition) -- ...**Indirect** advertising of tobacco products means: a. The use of a name or brand which is chiefly known as a name or brand for tobacco products when advertising other goods and services. b. The marketing of tobacco products with the aid of a brand name or trade mark which is known as, or in use as, a name or brand for other goods and services. c. The use of particular colours and layout and/or presentation that are associated with particular tobacco products. d. The use of tobacco products and smoking situations when advertising other goods and services. ...

<sup>‡</sup> See *A/FCTC/WG1/3*, 1999/9/3., pp.13-14.

與英國同樣為世界菸品輸出國之一的美國，其菸害防制肇始於民間對反菸意識的抬頭。由於美國境內有些州菸草收入為主要經濟來源之一，因此各州州法對於菸害防制的規定大不相同<sup>\*</sup>。以聯邦法為基準，美國對菸品廣告的規範狀況長久以來並沒有太多的限制<sup>†</sup>，但是從美國內部各方不斷地對菸商提出告訴的案例，同時大多獲致勝訴的實際狀況可以瞭解，美國當局雖未透過聯邦立法規範菸品廣告，然亦已體認規範菸品廣告的重要性。其中最值得注意的是，1998年菸商與美國各州在明尼蘇達州（Minnesota）所達成的和解（settlement）內容可以看出，美國政府對於菸品直接廣告的限制不但從嚴限制，對於間接廣告亦有著墨：「自1998年12月31日起，被告〈菸商〉應永久地停止廣告之交易、特許、分發、銷售、提供，不論是直接或間接廣告。包括在本州〈明尼蘇達州〉藉由小冊子、或郵件宣傳。任何的服務或項目〈包括菸品或任何跟菸品有關之產品〉支持菸品品牌〈單獨的或者是有相關的字或意涵均包括〉、標誌、符號、宣傳語、銷售、訊息、顏色辨識或顏色圖案、或任何其他指標足以辨識與菸品相同或相似或可判定為係廣告菸品者」<sup>‡</sup>。

這項和解內容即已顯示任何與菸品品牌有關的直接及間接廣告自1999年以後均應一律禁止，否則菸商極有可能會再挨告（敗訴）。此外，美國食品藥物管理局（Food and Drug Administration）亦於2001年3月15日提出修正「聯邦食品、藥物及化妝品法」（Federal Food, Drug, and Cosmetic Act）的草案時，並提出制定「FDA菸草管制法」（A Bill of FDA Tobacco Jurisdiction Act of 2001）<sup>§</sup>。該草案便明文限制任何菸品廣告在電子媒體上出現的規定（Sec. 566. Implementation of the Proposed Resolution. (a) ...

<sup>\*</sup> 如 Kentucky State, Nevada State, West Virginia State, Michigan State, South Dakota State 等州，由於菸草產量高居美國前幾名，其菸品廣告之規範相當鬆散；相對於 Utah State, Minnesota State, California State, New Jersey State, Hawaii State 等非菸草產地，其菸品廣告規範則較嚴格。可參考 CDC.(1999). *State-specific Prevalence of Current Cigarette and Cigar Smoking Among Adults – United States 1998*, MMWR. 或 CDC.(1995). *State Laws on Tobacco Control – United States 1995*, MMWR.等報告。

<sup>†</sup> 與菸品廣告最為相關的聯邦法 The Federal Cigarette Labeling and Advertising Act, 15 U.S.C. §§1331-1340 中雖有規範電子媒體的菸品廣告，但大致著重於菸品警語的部分，並未具體規範菸品運用媒體廣告內容的部分。

<sup>‡</sup> 關於此項和解之部分內容原文為：“...On and after December 31, 1998, Settling Defendants shall permanently cease marketing, licensing, distributing, selling or offering, directly or **indirectly**, including by catalogue or direct mail, in the State of Minnesota, any service or item (other than tobacco products or any item of which the sole function is to advertise tobacco products) which bears the brand name (alone or in conjunction with any other word), logo, symbol, motto, selling message, recognizable color or pattern of colors, or any other indicia of product identification identical or similar to, or identifiable with, those used for any brand of domestic tobacco products. ...”。[Online]. Available:

<http://www.ash.org.uk/html/.advspo/html/dir9843ec.html> (visited 31, Dec., 2003)。

<sup>§</sup> See US. Food and Drug Administration Homepage. [Online]. Available:

<http://www.tobaccolaw.org/documents/english/legislation/FDATobaccoJurisdictionAct2001.htm>。(visited 31, Dec., 2003)。

(b)··· (1)··· (2) Prohibition- it shall be unlawful to advertise tobacco products on any medium of electronic communication subject to the jurisdiction of the Federal Communications Commission.)，可謂美國聯邦政府在規範菸品廣告上的一項邁進，而此亦顯示美國對於規範菸品廣告日益重視。

#### (六) 加拿大

加拿大對於菸品廣告的限制亦是相當嚴格的國家，其中 1997 年修正的菸草法〈Tobacco Act〉明文禁止與菸品品牌或菸品包裝的廣告\*。該法第二十二條第一項：「(1) 本條的規範在於任何人不得藉由廣告宣傳菸品。廣告的全部或部分內容若涉及喚起菸品品牌或菸品包裝亦同」†，對菸品廣告的限制即已囊括直接與間接廣告。雖然同條第二項有例外規定：「(2) 對於上述條文之例外有三點：a.出版品係以通信的方式寄達已確定之成年人者 b.出版品係以 85% 以上成年人為主之刊物 c.青少年依法不得進入之場所內任何標誌」，但在同條第三項：「(3) 第二項之例外情形不得以任何理由出現在生活格調〈lifestyle advertising〉廣告中」又對例外規定有所限制。

因此從加拿大整個法律立法意旨可看出，本法嚴格禁止菸品廣告（包括所有媒體）。除對菸品直接廣告嚴格禁止外，有關菸品間接廣告的部分亦設有相當的限制。大體言之，其對菸品間接廣告的判斷與歐盟相去未遠。

#### (七) 新加坡

新加坡對於菸害防制是亞洲最早開始的國家之一。新加坡政府於 1970 年便已制訂「吸菸相關廣告限制法」(Prohibition of Advertisements Relating to Smoking Act) 限

---

\* Tobacco Act Second Session Thirty-fifth Parliament, 45-46 Elizabeth II, 1996-97 Statutes of Canada 1997 Chapter 13. [Online]. Available: [http://www.hc-sc.gc.ca/hecs-sesc/tobacco/legislation/tobacco\\_act](http://www.hc-sc.gc.ca/hecs-sesc/tobacco/legislation/tobacco_act). (visited 31, Dec., 2003).

† *Ibid.* §22: (1) Subject to this section, no person shall promote a tobacco product by means of an advertisement that depicts, in whole or in part, a tobacco product, its package or a brand element of one or that evokes a tobacco product or a brand element. Exception: (2) Subject to the regulations, a person may advertise a tobacco product by means of information advertising or brand-preference advertising that is in (a) a publication that is provided by mail and addressed to an adult who is identified by name; (b) a publication that has an adult readership of not less than eighty-five per cent; or (c) signs in a place where young persons are not permitted by law. Lifestyle advertising; (3) Subsection (2) does not apply to lifestyle advertising or advertising that could be construed on reasonable grounds to be appealing to young persons.

制菸品廣告，爾後所制定規範菸品廣告相關法規亦趨嚴格<sup>\*</sup>。目前與菸品廣告的限制最直接相關的規定為 1993 年 5 月 31 日通過的 Smoking (Control of Advertisements and Sale of Tobacco) Act 及 1992 年 4 月 6 日通過的 Smoking (Prohibition in Certain Places) ACT 等二法。其中 1993 年的「吸菸法」(Smoking 《Control of Advertisements and Sale of Tobacco》 Act) 中第二部分 (Part II) 對於與菸品廣告的限制訂有明文：「…倘若廣告係以導致、引誘、激勵、促銷或鼓勵菸品的使用目的者，不論是直接或間接廣告一律禁止。…」(…Provided that the advertisement shall not, directly or indirectly, lead to, induce, urge, promote or encourage the use of any tobacco product for the purpose of smoking. …)，因此其限制菸品廣告係包括直接及間接廣告，只要廣告內容有推銷菸品就在限制的範圍。

另外，有關雜誌菸品廣告的限制，本國雜誌菸品廣告全面禁止，但對於境外輸入的雜誌，其內容有菸品廣告者，原則上不在禁止之列，惟輸入數量超過壹萬本時（1992 年 9 月制定的命令），不在此限（後修正為伍仟本—亦即超過五千本進口量時，適用國內法予以限制）<sup>†</sup>。此為其對外國雜誌所設的特別規範，值得注意。

#### （八）泰國

泰國有關菸品廣告規範的法律見於 1992 年透過施行的菸草管制法 (Tobacco Products Control Act B.C.2535)。除全面禁止菸品的直接廣告外，其第八條第一項復規定：「任何人不得以廣播、收音機、電視或其他方式就菸品為廣告或呈現菸品的名稱或商標，或利用菸品名稱或商標於運動、遊戲或其他活動而其目的是促使公眾明瞭該名稱或商標係屬於該菸品者」<sup>‡</sup>。

另第 9 條規定：「任何人不得利用菸品名稱或商標為其他商品之名稱或商標而為廣告，其利用方式係使人明瞭該商標係屬於該菸品者」<sup>§</sup>。違反本法第 8 條及第 9 條

<sup>\*</sup> Prohibition of Advertisements Relating to Smoking Act. [Online]. Available: <http://statutes.agc.gov.sg>. (visited 31, Dec., 2003) .

<sup>†</sup> Singapore: Summary of Legislation. [Online]. Available: <http://new.globalink.org/tobacco/docs/ap-docs/legislation/singapore.txt>. (visited 31, Dec., 2003) .

<sup>‡</sup> Tobacco Products Control Act -- B.E.2535, 1992. Section 8: No person shall be allowed advertise the tobacco products or exposing the name or mark of the tobacco products in the matters, via radio broadcast, radio, television or any other cable thing or to use the name or mark of the tobacco products in sports, game, services, or any other activity the objective of which is public to understand that the name or mark belongs to the tobacco products. [Online]. Available: <http://www.tobaccofreeasia.net/MENU2/advertising.html>. (visited 31, Dec., 2003) .

<sup>§</sup> *Ibid.* Section 9: No person shall be allowed to advertise the goods using the name or mark of the tobacco

的規定者，將被課以 2000 元泰國銖的罰鍰〈第 18 條〉。製造商違反上述規定者，加倍處罰〈第 24 條〉。法人違反本法者，其負責人亦應受罰〈第 25 條〉。

泰國有關菸品廣告規範的規定，就較晚起步的開發中國家而言可謂周延。其不但禁絕菸品直接廣告於所有媒體播出，亦不容許其他商品以菸品名稱或商標為廣告，從而防堵菸品間接廣告的行為。尤其第九條的規定，其涵蓋範圍甚廣，只要商品的名稱或商標被認為係屬於菸品者，即構成違法。基此，不論何種商品，其是否為菸品的衍生性商品，或菸品為其衍生性商品，一概予以禁止。雖其處罰規定，似有不足（金額過少），然該法律規範菸品廣告的狀況，仍屬亞洲最為嚴格國家之一。

### （九）南韓

南韓雖於 1995 年制定「國家衛生促進法」(National Health Promotion Act)，對於菸品廣告的規範卻無著墨。與菸品廣告規範比較相關的法律為 2000 年 8 月 28 日制定的「廣告傳播條例」(Regulations Concerning Deliberation on Advertising Broadcast)<sup>\*</sup>。本條例最大特色在於將不同類的商品（如食物、藥物、醫療器材、化妝品、肥料、酒類等等）分別規定其廣告上的限制。其中第四十二條第二項第七款的禁止廣告商品為「與菸草及吸菸有關之廣告」〈advertisements related to tobacco and smoking〉。本條款就法條文字觀之，其範圍涵蓋甚廣，亦即凡主管機關認定與菸草及吸菸有關的廣告皆在禁止之列。申請人如欲於廣播電視播出此類商品廣告，則勢將遭到禁止。至於所謂與菸草或吸菸有關的廣告是否包括菸品品牌的衍生性商品，雖未明文，但所謂「有關」(related to)一語，文義上當然應採廣義的解釋。

另外，與本條項其他款比較，也應可推知立法者有將本條款擴大解釋的意思。例如同項第三款規定「婚姻仲介或約會服務」〈Marriage brokers or dating services〉；第六款規定「賭博或類似投機活動」〈Gambling or similar speculative activities〉；及第十一款「按摩院」〈Massage parlors〉等皆在禁止廣告之列。若立法者有意限制本條款的適用範圍，可直接規定「菸草及吸菸」〈Tobacco and Smoking〉，而非如現行條文的「與菸品及吸菸有關之廣告」。

---

products as a mark of such goods in such a manner as to mark such a mark to be understood as that of tobacco products.

<sup>\*</sup> Regulations Concerning Deliberation on Advertising Broadcast. [Online]. Available: <http://healthguide.kihasa.re.kr/eng/introduction.html>. (visited 31, Dec., 2003).

相較之下，南韓比起前述幾個菸品廣告規範國家，除起步較晚之外，法規亦頗不完善，僅在「媒體」相關法規中限制菸品廣告，而非在衛生相關法規中，是為一較特殊之處。將來國際菸草架構公約（FCTC）通過後，勢必有一番調整。

#### （十）日本

日本對於菸品廣告的限制係屬於較為寬鬆的國家之一。其「煙草事業法」第四十條中規定「1.煙草製品之廣告基於防止未成年者吸菸、消費者健康之考量，得於必要時以勸告之方式避免過度廣告實行有關煙草製品廣告者，於顧慮防止未成年者吸煙及煙草製品之消費與健康之關係之同時，仍必須致力於不使該廣告形成過度。2.財務大臣依照前項旨趣認為必要時，得預先聽取財政制度等審議會之意見，對於實行煙草製品相關廣告者，指示該廣告實行時之指針。3.財務大臣對於不遵從依照前項規定所指示之指針而實行香煙製品相關廣告者，得為必要之勸告。4.財務大臣為前項規定之勸告時，實行煙草製品廣告者，無正當理由不遵從該勸告時，得公布該事實」\*。除此之外，並無其他相關法規直接限制菸品廣告。

此種宣示性的「勸告」由於沒有處罰問題，對於菸品直接廣告並無太大赫阻作用。然而此並非意味日本廣播電視媒體四處充斥菸品廣告，民間團體曾對財務大臣提出「由電波媒體所播送之菸品廣告牴觸、違反放送法第三條之二第一項中之第一、三、四款；助長未成年者吸菸，菸品公司以其財力使扭曲事實之菸品販賣廣告單方面地散布」†。因此，電波媒體的菸品廣告由於受到輿論的力量，自1998年4月起因實行自律規範而停止播放；換言之，日本對菸品廣告的限制雖較其他國家寬鬆，但透過其他機制的限制方式仍然達到杜絕菸品廣告的結果。比較值得觀察的是，由於日本與國際嚴格禁止菸品廣告的趨勢仍有一段距離，將來國際菸草架構公約（FCTC）通過後，與南韓一樣，必定需要一番調整。

#### （十一）澳大利亞

澳大利亞1992年通過的「菸草廣告管制法」（Tobacco Advertising Prohibition Act 1992）為規範菸品廣告的主要法律依據‡。本法第三部份（Part3 - Prohibition of tobacco

\* 有關日本「煙草事業法」，可參閱網站 <http://law.e-gov.go.jp/>（visited 31, Dec., 2003）。

† 關於本部分之論述可參閱“Smoke-free Environment Campaign for Kids in Japan”一文之論述，網址為 <http://www3.ocn.ne.jp/>（visited 31, Dec., 2003）。

‡ Tobacco Advertising Prohibition Act 1992. [Online]. Available: [http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol\\_act/tapa1992314/index.html/](http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/tapa1992314/index.html/)（visited 31, Dec., 2003）。

advertisements) 對於菸品廣告限制有明文規定。其中第十三條係原則性全面禁止所有廣電媒體的菸品廣告條文<sup>\*</sup>；第十四條係廣電媒體的菸品廣告許可例外規定：「任何人得於下列情況下傳播菸品廣告(a)以次要或非主要性質的傳播內容傳播其他事務時(b)該傳播者從事菸品廣告時並未獲得任何利益(包括財產或非財產上之利益；或者是直接或間接之利益均屬之)」<sup>†</sup>；第十五條為出版品的限制(Tobacco advertisements not to be published)：「(1)任何公司不得為下列菸品廣告(a)1993年7月1日以後在澳大利亞廣告菸品(b)容許任何菸品廣告刊出；(2)任何人在1993年7月1日以後於澳大利亞不得以交易或商業貿易的方式廣告菸品；(3)任何人不得於澳大利亞領土內廣告菸品(以上三項之例外為第十六、十七、十八、十九、二十條)(4)本條效力及於澳大利亞領土上之任何航空器(第二十六條A)」<sup>‡</sup>。

關於上述條文限制可見澳大利亞對於菸品廣告的限制非常嚴格，不論直接廣告或是間接廣告均在規範範圍，同時涵蓋所有媒體。雖然在第十四條與第十五條均有例外規定，但其例外規定亦非常嚴格(通常達到規定時，幾乎已無傳播效果)，足見澳大利亞當局對於菸品廣告規範的決心。

## (十二) 紐西蘭

紐西蘭對於菸品廣告的限制始於1990年所通過的「無菸環境法」(The Smoke-free Environments Act 1990)<sup>§</sup>。爾後在1999年修正本法，成為目前紐西蘭規範菸品廣告的重要依據。

<sup>\*</sup> *Ibid.* Section 13: Tobacco advertisements not to be broadcast. ...

<sup>†</sup> *Ibid.* Section 14: Accidental or incidental broadcast permitted -- A person may broadcast a tobacco advertisement if: (a) the person broadcasts the advertisement as an accidental or incidental accompaniment to the broadcasting of other matter; and (b) the person does not receive any direct or **indirect** benefit (whether financial or not) for broadcasting the advertisement (in addition to any direct or **indirect** benefit that the person receives for broadcasting the other matter).

<sup>‡</sup> *Ibid.* Section 15: Tobacco advertisements not to be published -- (1) A regulated corporation must not: (a) publish a tobacco advertisement in Australia on or after 1 July 1993, otherwise than as permitted by section 16,17,18,19 or 20; or (b) authorize or cause a tobacco advertisement to be so published. (2) A person must not publish a tobacco advertisement in Australia on or after 1 July 1993 in the course of, or for the purposes of, regulated trade or commerce otherwise than as permitted by section 16,17,18,19 or 20. (3) A person must not publish a tobacco advertisement in a Territory, other than the Australian Capital Territory, the Northern Territory or Norfolk Island, on or after 1 July 1993 otherwise than as permitted by section 16,17,18,19 or 20. (4) This section has effect subject to section 26A.

<sup>§</sup> The Smoke-free Environments Act 1990. [Online]. Available: <http://www.ndp.govt.nz/tobaccolegislation.html/> (visited 31, Dec., 2003).

本法第二十二條係關於菸品廣告的限制：「(1) 除第二十三條（零售商與攤販之免稅）規定外，任何人不得在紐西蘭領土內刊載或商妥其他人刊載菸品廣告；(2) 第一項之規定若為傳遞健康訊息之內容者不在此限；(3) 第一項之規定不適用於任何紐西蘭境外印刷物之書籍、雜誌、報紙或戶外印刷物，以及廣播、電視、電影院或戶外映像物。但有下列情形者，不在此限：(a) 該書籍、雜誌、報紙、電影、或任何影像之目的係在促銷菸品者 (b) 上述媒介意圖在紐西蘭從事菸品銷售、擴充或展示菸品 (c) 該廣告主要係以紐西蘭的閱聽人為對象者」\*。

乍看之下，紐西蘭法律對於菸品廣告的限制似乎有例外規定，但其範圍仍非常有限。此部份與澳洲法律有些雷同之處，即當局在法條巧妙的設計下，幾乎禁絕所有菸品廣告。而間接廣告的部分，本法亦有規定，第二十四條乃針對菸品之商標使用有所限制：「(1) 任何人均不得使用菸品商標，包括其他商品、服務、活動或比賽。… (2) 本條所謂之商標包括公司名稱或與公司部分名稱相同者均包括…」†。由以上規定可瞭解紐西蘭對於菸品廣告其實非常嚴格，凡是與菸品相關的直接或間接廣告，均在限制範圍之內。

## 二、比較法之整理與評析

---

\* *Ibid.* Section 22: Advertising of tobacco products -- (1) Subject to the succeeding provisions and to section 23, no person shall publish, or arrange for any other person to publish, any tobacco advertisement in New Zealand. (2) Nothing in subsection (1) shall apply to any price list given to retailers of tobacco products if the price list includes the health messages required by or under this Part. (3) Nothing in subsection (1) shall apply to any advertisement included in any book, magazine, or newspaper printed outside New Zealand, or in any radio or television transmission origination outside New Zealand, or in any film or video recording made outside New Zealand, unless - (a) the principle purpose of the book, magazine, newspaper, transmission, film, or video recording is the promotion of the use of tobacco products; or (b) the book, magazine, newspaper, transmission, film, or video recording is intended for sale, distribution, or exhibition primarily in New Zealand; or (c) in the case of an advertisement in any radio or television transmission, the advertisement is targeted primarily at a New Zealand audience. (4) Nothing in subsection (1) shall apply to the publication by a tobacco products manufacturer of a tobacco product advertisement in a magazine that is intended for distribution only to employees of the manufacturer. (5) Nothing in subsection (1) shall apply to - (a) the exhibition, in any museum or art gallery, of any work or artifact; (b) the dissemination, broadcasting, or exhibition of any film, video recording, or sound recording, where - (i) that film, video recording, or sound recording was made before 16 December 1990; and (ii) the tobacco product advertisement included in that film, video recording, or sound recording is in the form of a reference to, or a depiction of, a tobacco product trade mark that is only an incidental part of that film, video recording, or sound recording.

† *Ibid.* Section 24: Use of trademarks, etc., on goods other than tobacco products, or in relation to sponsored events. (1) No person shall use, otherwise than in a private capacity, a tobacco product trademark. ... (2) Where a trade mark includes the company name, or part of the company name, of a manufacturer, importer, or distributor in New Zealand of any tobacco product, no person shall, otherwise than in a private capacity, use that company name for the purpose of advertising or identifying to the public. ...

觀諸上述國家法律可知，少數國家如南韓、日本外<sup>\*</sup>，對於菸品廣告的規範，在政策上有愈趨嚴格的趨勢，且內容亦愈發接近；換言之，國際社會就此已漸漸獲得共識—即不論直接廣告或間接廣告，原則上皆應禁止。

當然，菸害防制（或說是廣告規範）的確會因國家、種族、社會風俗及習慣等方面的不同而有差異，如過去南韓的軍隊（徵兵制）有配菸的制度（我國過去也有此制度）；或者國民對於菸害觀念的差異等，均可能是該國家考量應如何規範菸品廣告的重要因素。然而，無可置否的是，朝向嚴格立法規範菸品廣告的大趨勢已為明朗，尤其 WHO 一再針對各國菸品廣告的負面影響所做出的警告，大多數國家顯然業已接受，甚至更嚴格於 FCTC 的規範內容者，更不在少數。

這當然與市民社會多年來反菸的努力，以及許多國家果斷的政策形成過程有關。此種立法上的趨勢並非僅是民主政治「數人頭」的結果，而是經過慎密的憲法上及法律上權利衡量、深思熟慮後所得出的結晶。法律所秉持的政策，其目的在於逐漸減少吸菸人口，限制菸品廣告其實僅是其中一環，而各國在立法時對菸害的調查及充分討論，值得我國效法。雖說「比較法」可能只是在創意的缺口上作一個臨時性的填充，但各國寶貴的經驗實可作為我們尋找「真正答案」的重要參考。

## 伍、結論

從 FCTC 的前言（Preamble）可以看出為何「菸品規範」須要全球一起關注的原因，從較高的層次來說，不外乎要避免菸草消費與暴露於菸草煙霧對世界健康、社會、經濟與環境的破壞。過去以來，科學證據已明確證實菸草的消費與人類暴露於菸草煙霧所造成的死亡、疾病、殘疾。但是令人感到憂心的是，這種暴露於菸草煙霧與使用其他菸草製品所產生的菸草相關疾病，會隔一段時間才會顯示出來，以致於「菸品」往往不被認為等同於「毒品」，因為菸品似乎沒有「立即性的危險」。

然而根據資料顯示，在未來的 20 年到 30 年之間，全世界將會有超過 1000 萬人

---

<sup>\*</sup> 南韓及日本之所以未透過立法嚴格限制菸品（包括廣告），主要原因在於其國內菸草公司之股份，政府握有一半以上股權。該二國對於此種獲利考量，在限制菸品的立法政策上可想而知不會有太大的限制。

死於菸害相關疾病，特別是開發中國家。在世界銀行（1999：2）分析當前吸菸人口趨勢（current trends）的報告中指出，2025 年左右將會有 16 億人口吸菸，而消費最多的國家將是低收入國家以及中收入國家。當然，促成菸品消費的主要原因之一正是「菸品廣告」的推波助瀾。如果一切像菸商所言，菸品廣告只不過是刺激吸菸者消費而已，並未擴及到非吸菸者，如此應該不會有吸菸人口整體向上攀爬的數據，更不會有少數國家如美國、日本、德國等菸品大宗輸出國的大力阻止 FCTC 有關菸品廣告全面禁止的初衷。此在在顯示菸品廣告與菸品消費具直接關聯性。

從經濟觀點的考量為出發點來看，菸品的消費確實有助於「某個層面」的經濟成長。如此更應思考的是，從一個整體（小至一個國家，大至地球村）的評估看來，此種經濟成長的「最終獲利者」是該整體國家（地球村）？還是僅是少數的菸品相關業者？如果瞭解菸品相關業者只須負責生產與促銷菸品即可獲利，卻不必付出傷害人體後的種種成本（醫療支出、環境支出、社會支出等），如此的經濟成長恐怕只是在加深貧富不均與促進霸權興盛而已。而此正與「世界衛生組織章程」（the Constitution of the World Health Organization）前言揭示：「享有達到身體及心理健康的最高標準為人類基本權利之一，不因種族、宗教、政治信仰、經濟或社會情境不同而有所區別」的理念背道而馳。

如果我國對「菸品廣告規範」的議題是秉持 WHO 的 FCTC 前言所揭示的精神，如此，各國的經驗與本文針對其他各國相關規範條文所作的分析才能對我國產生最大的作用，而此種「國際觀點」也才能協助「在地思考」找出真正的意涵。

## 參考資料

丘宏達（1998）。《現代國際法（再版）》。台北：三民。

林承宇（2002）。〈廣播電視上規避法律廣告之探討—以菸害防制法之規範為例〉。《新聞學研究》，72: 147-172。

林承宇（2003）。〈菸品廣告管制之研究—以現行菸害防制法之規範為中心〉。中華傳播學會2003年會。

林承宇（2004）。〈菸品廣告限制與基本權利之研究〉。《廣告學研究》，22: 87-115。

高玉泉、翁曉玲、林承宇（2002）。《菸品廣告管理之法律研究(BHP90-Ca Anti-Tobacco 1)》。台北：行政院衛生署國民健康局委託研究。

ASH (2001). Smoking and Respiratory Disease. [Online]. Available:  
<http://www.ash.org.uk/html/factsheets/html/fact05.html/>

ASH (2001). Smoking Statistics: Illness and Death. [Online]. Available:  
<http://www.ash.org.uk/html/factsheets/html/fact02.html/>

ASH (2001). Tobacco Advertising & Promotion Bill. [Online]. Available:  
<http://www.ash.org.uk/html/advspo/html/adbrieft2000.html/>

ASH (2002). A Brief History of Tobacco Advertising. [Online]. Available:  
<http://www.ash.org.uk/html/advspo/html/adhistory.html/>

ASH (2002). Smoking and Cancer. [Online]. Available:  
<http://www.ash.org.uk/html/factsheets/html/fact04.html/>

ASH (2002). Smoking, the Heart and Circulation. [Online]. Available:  
<http://www.ash.org.uk/html/factsheets/html/fact06.html/>

ASH (2002). Tobacco Advertising and Promotion. [Online]. Available:  
<http://www.ash.org.uk/html/factsheets/html/fact19.html/>

ASH (2002). Tobacco Policy in the European Union. [Online]. Available:  
<http://www.ash.org.uk/html/factsheets/html/fact20.html/>

Bassuk, G. D. (1997). Advertising rights and industry fights: A constitutional analysis of tobacco advertising restrictions in a Federal Legislative Settlement of tobacco industry litigation, *Georgetown Law Journal*, 85, 715-749.

Bates, C. & Rowell, A. (2000). Tobacco Explained – The truth about the tobacco industry--in it's own words. [Online]. Available:

<http://www.ash.org.uk/paper/tobexpld.html/>

Bates C. & Joossens L. (1999). Implementing the EU tobacco advertising directive 98/43/EC a guide to best practice. [Online]. Available:

<http://www.ash.org.uk/html/advspo/html/dir9843ec.html/>

The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank (1999). *Curbing the Epidemic: Government and the Economics of Tobacco Control*. Washington D.C., The World Bank.

Mackay, Judith & Eriksen, Michael (2002). *The Tobacco Atlas*. World Health Organization.

Moyer, D. (2000). The tobacco reference guide. [Online]. Available:

<http://www.globalink.org/tobacco/trg/Chapter28/Chapter28AdvertisingPage16.html/>

Niki, P. (1998, January 18). Tobacco firms brew up coffee to beat ad ban, home news. The Times Newspaper.

Willemsen, M. C. & Blij, B. (2002). Tobacco Advertising. [Online]. Available:

<http://factsheets.globalink.org/en/advertisings.html/>

# Regulation of Indirect Tobacco Advertising: An International Perspective

Lin, Cheng-yu \*

## Abstract

In the area of communications law, regulation of advertising has always been one of the most complicated issues. Among them, tobacco advertising is perhaps the most controversial topic. This study focuses on the regulation of tobacco indirect advertising by comparing laws of some selected countries and the FCTC (Framework Convention on Tobacco Control).

By examining WHO's FCTC, the laws of European Union, United Kingdom, Finland, Norway, United States, Canada, Singapore, Thailand, South Korea, Japan, Australia, and New Zealand, the author concludes that a comprehensive ban on tobacco advertising, especially in tobacco indirect advertising, is constitutionally sound and compatible with international trend. This should provide certain valuable suggestion to Taiwan's present legislative and enforcement works.

**Keywords :** Communications law, FCTC , indirect advertising Tobacco advertising, Tobacco Control

---

\* Lin, Chen-yu currently is a doctoral student at the Institute of Journalism of National Cheng-chi University.