

第四章 研究發現

本章共有四節，分別回答本研究的四個研究問題。第一節，將整個事件的背景以議題生命週期的方式呈現，共分為五個階段，回答研究問題一。第二節，深入分析在「菸害」議題生命週期的五階段中，菸商分別採取了哪些遊說策略，回答研究問題二。第三節及第四節則根據前兩節之資料結果作進一步分析，回答研究問題 2a 以及研究問題 2b。

第一節 「菸害」議題相關法案之生命週期分析

自 1984 年董氏基金會成立開始，該會便積極收集國內外「菸害」相關資料，並集結國內各個相關團體共同參與菸害防制活動。直到 1991 年，行政院衛生署依照行政院長郝柏村的指示，研擬「菸害防制法」草案，才有因「菸害」議題而的相關法案出現。1992 年，國內洋菸商集結起來組成「中華民國菸業協會」對抗私菸問題與反菸風潮。「菸害防制法」草案遲至 1994 年 6 月終於完成「內政及邊政委員會」與「司法委員會」二次聯席會議審查，得以進入院會審查階段。但接下來卻又延宕近三年之久。直到 1996 年 8 月，美國總統柯林頓簽署將尼古丁列為成癮性藥物管理，反菸團體才又有機會再度催生「菸害防制法」，終於在同年 9 月 26 日再度排入議程，經過反菸團體與菸商的角力與立委居間協商之後，最後在 1997 年 3 月 19 日三讀通過立法。此外，反菸團體也自 1998 年起開始推動「菸酒稅法」中開徵「菸品健康福利捐」，在漫長的討論過程中，也終於在 2000 年 3 月 21 日三讀通過加徵 5 元菸捐的決議。但相關修法活動仍不斷地在持續進行中。

本研究將「菸害」議題相關法案之生命週期劃分為以下五個階段：(一) 壹、潛伏期（1984-1991 年）：反菸運動興起；(二) 貳、擴大期（1991-1992 年）：菸害防制法草案提出；(三) 參、法案延宕期（1992-1994 年）：私菸問題、入關議

題；(四)肆、立法解決期(1995-1997年)：菸害防制法重見天日與立法通過；(五)伍、新興立法期(1997-2003年)：菸品健康福利捐、菸害防制法修正草案。

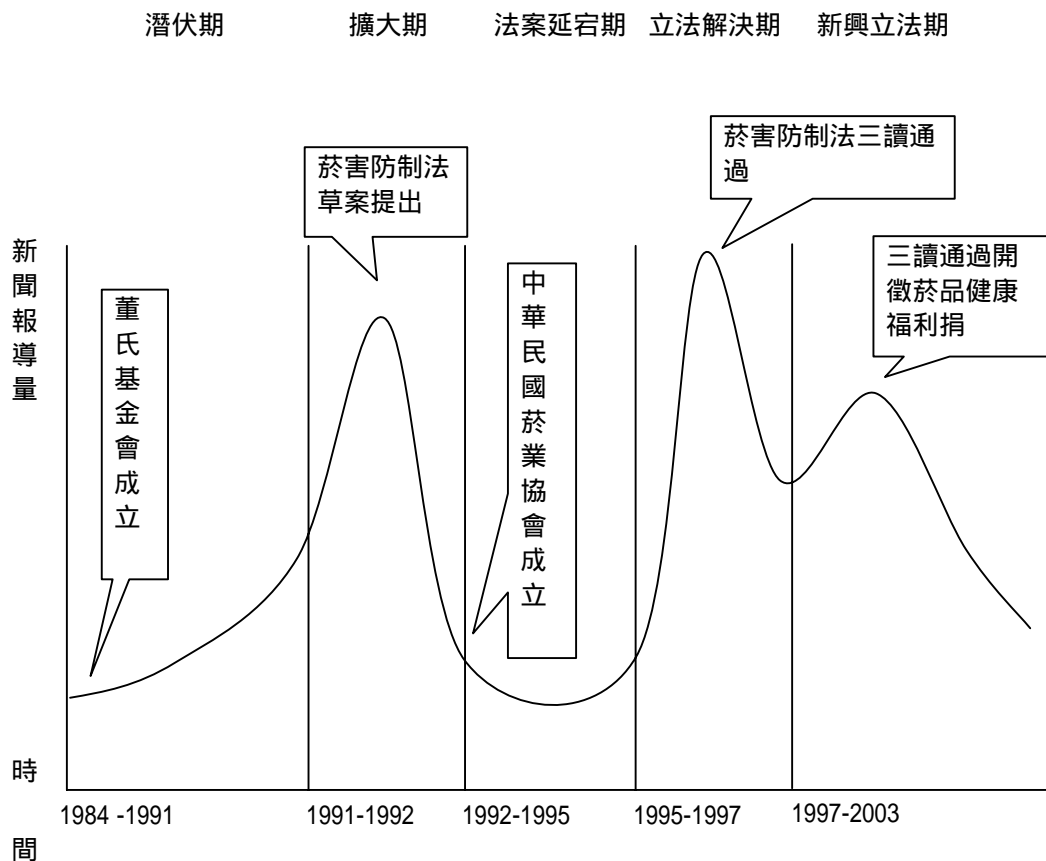


圖 4-1：「菸害」議題相關法案之生命週期

資料來源：本研究。

壹、 潛伏期（1984-1991年）：反菸運動興起

董氏基金會於1984年5月成立，該基金會創立初期的1984年至1986年間，工作人員匯集國內外「菸害」之相關資料，並邀集國內醫界、學界及環保人士共同參與相關活動，以關心菸害為基礎奠定菸害防制工作及拒菸運動的發展（周漳仁，1999；董氏基金會內部刊物，1999）。

1987 年洋菸開放進口後，美方不斷以 301 法案要求我方開放洋菸廣告及促銷活動，1987 年至 1992 年董氏基金會便結合了醫藥、婦幼、環保等數十個民間團體，成立「拒菸聯盟」（經濟日報，1998/10/01），這也是反菸團體社會運動興起的階段。

1987 年，行政院衛生署訂定「不吸菸運動推廣三年計畫」，接著亦訂出「台灣地區菸害防制計畫」，經濟部同時也配合自 1992 年 6 月 3 日起，公告菸品必須在菸盒外裝上輪流標示六則香菸危害人體健康的警語（黃敦硯，1998）。

1988 年，董氏基金會曾擬具「禁菸法立法原則」，籲請立法委員協助立法，但未成功（周漳仁，1999）。至 1989 年，董氏基金會感覺到無法和財力雄厚的國際菸草商對抗，所以聯合亞洲拒菸團體共同對抗國際菸草商，發起創立國際組織「亞太地區拒菸協會」，並於美國國會召開泰國進口香菸的聽證會。同時，發動各會員國的拒菸團體督促各國的政府立法來防制菸害，使其推動時依法有據，也不斷促請國內菸害防制法的立法工作（經濟日報，1998/10/01）。

貳、 擴大期（1991-1992 年）： 菸害防制法草案提出

行政院衛生署於 1991 年 2 月 21 日，召開行政院 2220 次院會時，接受行政院院長郝柏村的指示，開始蒐集世界其他各國的禁菸相關法規，並研訂「菸害防制法」草案，邀請行政院各部會與董氏基金會等數個民間團體提供意見。再於 7 月 31 日的「菸害防制協調會報」中，與經濟部等 23 個機關與民間團體代表進行協商，修訂條文。9 月 16 日，衛生署法規會通過此草案。9 月 18 日至 10 月 16 日，衛生署主管會報討論後修正完成。最後於同年 10 月 30 日由衛生署將「菸害防制法」草案提報給行政院審議（黃敦硯，1998；黃雅文，1999；周漳仁，1999）。

經過民間團體的努力，1992 年，美方終於放棄要求我方開放香菸廣告、促銷的立場。至此階段，董氏基金會結合其他公益團體，運用媒體及社會資源，讓「菸害」成為社會大眾關切的議題（經濟日報，1998/10/01）。

「菸害防制法」草案於 1992 年 7 月 30 日，經行政院院會通過，8 月 8 日函請立法院審議，希望能夠早日通過三讀，衛生署並且每年均將「菸害防制法」列為該署之優先審查法案，9 月 29 日第一屆第 90 會期第 2 次會議決定交由「內政及邊政」、「司法」兩委員會共同審查。但直到 1994 年 3 月 30 日及 6 月 1 日才由程序委員會排入委員會討論並完成聯席會議審查，於當年 6 月完成一讀，得以進入院會審查階段（黃敦硯，1998；黃雅文，1999；周漳仁，1999）。

參、 法案延宕期（1992-1995 年）：私菸問題、入關議題

（一）中華民國菸業協會成立

菸業協會於 1992 年 11 月 21 日成立，其宗旨乃是希望改善以往民眾及反菸團體對業者之不良印象，並積極贊助防範青少年吸菸等公益活動。這個以台灣境內菸商分支機構為主所組成的組織，希望結合菸商的力量爭取相關權益，並建立對外溝通及表達意見的管道（賴燕芳，1992/01/08；盧繼先，1992/11/07）。

（二）走私菸問題嚴重

財政部關稅總局於 1992 年 9 月取消洋菸酒轉運後，使走私情形減少，但同年 11 月又決定恢復洋菸酒貨櫃轉運，當時合法業者與菸業協會以及多位立法委員獲悉政府此項決定後，都表示嚴重關切，希望維持禁止轉運辦法，並促請財政部重新慎重評估恢復洋菸酒轉運措施（鄭國正，1992/11/23）。

（三）反菸議題

1992 年年底，台灣省鐵路局決定於隔年元月 1 日起，復興、莒光、自強各次列車取消吸菸車廂，使對號火車車廂全面禁菸，菸業協會認為，鐵路局和公賣局同樣是省屬事業，公賣局靠賣菸賺錢，鐵路局卻「反菸」，省府立場自相矛盾，該會建議公賣局民營化以後再實施火車廂禁菸較合理（鄭國正，1992/12/27）。對此，反菸團體董氏基金會則指出，菸業協會是由菸商組成，如此唱反調是可以想像，不過菸商要拿出良心，不要為一己私利，而阻礙禁菸的世界潮流（莊佩玲，1992/12/27）。

（四）入關（GATT）議題、菸酒民營化

1994 年起，董氏基金會配合世界衛生組織（WHO）主題拒菸，1994 年之主題為「媒體拒菸年」（董氏基金會，1999）。同年 3 月 30 日，立法院內政及邊政、司法兩委員會審查「菸害防制法」第一次聯席會議。6 月 1 日，立法院內政及邊政、司法兩委員會第二次聯席會議初審通過「菸害防制法草案」（黃雅文，1999）。

而在入關壓力下，我國菸酒市場大門全面開啟，超過千億元市場大餅，引起各國業者矚目。依照財政部的規畫，原本預計菸酒專賣改制後，到 1994 年底才會開放，而在 7 月 26 日，我國談判加入關貿總協代表團，在日內瓦布魯塞爾宣布，9 月 1 日起菸酒進口全面開放。突然提前三個月，民間業者固然要迅速調整腳步，公賣局更得改弦易轍，以便立刻面對強大的市場競爭（費家琪，1994/07/31）。而我國進入世界貿易組織後，最明顯的改變之一是行之多年的菸酒專賣制度全面廢除，財政部開徵菸酒稅，取代之前的公賣利益。財政部公開宣示香菸將採從量課稅，台灣省菸酒公賣局官員表示，大部分省產香菸將調整售價。中華民國菸業協會理事長陳戈遠表示，1995 年進口香菸的市場占有率，保守估計將增加 5 到 10 個百分點，由 25% 成長為占有 1/3 的市場。市場占有率實際擴張的幅度，將視未來菸酒稅的結構而定。根據財政部規畫，未來香菸稅將包含

關稅、營業稅、貨物稅和商港建設費。陳戈遠說，將來香菸稅的結構，關稅占的比率愈低，省產菸的負擔愈重，對省產菸的衝擊愈大。依據關貿總協烏拉圭回合協議的精神，香菸稅的關稅比重不可能超過 25%，將來還要逐步朝零關稅調整，因此未來數年進口香菸的消費成長率會超過現在的水準（丁萬鳴，1994/12/26）。

在此期間，董氏基金會和台灣菸業協會兩個機構，不斷地透過各種管道進行遊說，前者主張由於菸害防制法是攸關全民健康的民生法案，期盼早日排入議程，而後者則是展現「拖延」心態，因為制定菸害防制法勢必會影響菸品銷售之數量，因此雙方在意識上就有顯然不同之立場，作法也有所不同（周漳仁，1999）。

肆、立法解決期（1995-1997 年）：菸害防制法重見天日與立法通過

1995 至 1997 年間，董氏基金會配合 WHO 主題拒菸，1995 年訂為「女性拒菸年」；1996 年則是「無菸體育及藝文年」。除此之外，董氏基金會更針對目標規劃禁菸，例如 1995 年，針對航空器內禁菸；1996 年，巴士禁菸；1997 年，選拔「10 大禁菸績優場所」等（董氏基金會，1999）。但 WHO 於 1996 年初將「無菸的體育與藝文活動」列為年度活動主題，受到國內菸商的反彈。菸酒在大眾心目中一向是不分家的，隨著洋酒廣告限制逐漸放寬，但香菸廣告限制卻愈來愈嚴，連體育及藝文活動也醞釀著要拒絕菸業界贊助，使得菸商積極尋求翻案（王顥鈞，1996/05/31）。

在「菸害防制法」被冰封在「程序委員會」期間，菸業協會不斷與朝野立委溝通，希望延宕此項草案進入院會二讀的時間。雖然反菸團體積極推動禁菸活動與立法工作，但是 1994 年 6 月經立法院一讀通過的「菸害防制法」草案，被交付「程序委員會」等待排入院會二讀的議程後，卻在之後的近三年間乏人問津，遲遲未能排入二讀議程。直到 1996 年 8 月 24 日，美國總統柯林頓為保障國健康，使青少年遠離菸害，簽署一項民生法案，將尼古丁列為成癮性藥物管理，使美國

菸商的股價應聲下跌，也讓衛生署與董氏基金會等民間團體有機會促使立法委員正視已被忽略多年的「菸害防制法」草案。同年 9 月 5 日，包括董氏基金會、厚生基金會、新環境基金會等共 49 個民間公益團體，聯袂至立法院向三黨黨鞭陳情，促請立法院能儘早通過「菸害防制法」，並獲得三黨黨鞭的首肯（林淑芬，1996/09/23；黃敦硯，1998）。

立法院程序委員會立即於 9 月 9 日，將「菸害防制法」草案列為優先法案第 14 案。為因應「菸害防制法」草案再度獲得立法院的重視，菸商團體特別提出修正案，表達他們認為香菸屬於合法商品，不宜稱「害」，因此該法案名稱應改為「菸品管制法」，且該法之主管機關應為財政部，而非衛生署，菸商同時主張香菸業者應可以用香菸的品牌贊助或舉行體育、藝術、演唱會等活動，以作為反制（黃敦硯，1998）。

在菸害防制法在 9 月 26 日在立法院進行二讀前夕，反菸團體即聞悉菸商也另提出一份「菸商版菸害防制法」，除了挾其龐大之財力籠絡立委之外，並以禮品餽贈方式希望立委能以菸商版的法案作為發言依據，甚至暫緩菸害防制法的通過；而菸商也早在 8 月 24 日，美國總統柯林頓將香菸列為成癮性藥物管理之後，就開始動作頻頻。不但另行提出一份菸商版的草案，更積極在國會中進行遊說，甚至在中秋節前夕以菸品禮盒餽贈立委，希望立委們能成為菸商版法案發言人，讓菸害防制法的主管機關由衛生署改為財政部；取消菸商違規廣告三次以上停止製造、輸入菸品半年至一年的處罰；甚至動員讓立委推翻一讀通過時有關於品名品牌名稱不得贊助或舉辦體育、藝術、演唱會、演講會的條文規定（林淑芬，1996/09/23）。

1996 年 9 月 26 日，「菸害防制法」草案正式被排入第 3 屆立法院第 2 會期第 6 次會議中的第 9 案，但該法一讀會的時間是在立法委員第 2 屆第 3 會期，於

第 2 屆及第 3 屆的立委選舉之故，因此成員有所變動，而在法案審議期間更有諸多外力介入其中，產生諸多意見紛歧（周漳仁，1999）。

「菸害防制法」草案於 1992 年 9 月便送到立法院，1996 年 9 月 26 日終於在立法院會露面，一度「擦槍走火」改了法案名稱，雖然最後以復議案正了名，但一來一往的動作正透露不同團體間角力的激烈。在此之前，部分朝野立委都收到一大盒未上市的進口香菸，部分立委還收到中華民國菸業協會秘書長芮正皋的信函，陳述菸商對「菸害防制法」的立場，除了批評該草案為目前世界最嚴苛的立法外，而且「勢將形成保護主義，並將影響十萬個零售店、五十萬人的生計、五百萬吸菸者的不便及影響體育、藝文界爭取贊助來源」。信末還不忘請立委出席院會，「仗義執言、主持公道」。而立法院審議該案的同時，以菸商為首的利益團體也邀集部分立委在一路之隔的來來飯店聚會，研擬對策，儼然是個不在場的「指揮部」。據稱，與會的立委朝野都有，最重要的作戰方針就是如何突破第 9 條促銷及廣告的限制。其實，早在立委收到菸商送的香菸之前，立委先收到反菸團體董氏基金會送的月餅，不少立委都私下承認，平時與雙方都沒往來，突然收到禮物，感到有點突兀。最近幾次院會，董氏基金會也在義工孫越等人的帶領下，與衛生署官員積極於場內遊說，最重要的任務也在防止菸商突破該法案的限制，甚至再請立委提出修正案防堵第九條的法律漏洞。（何振忠、李信宏、陳鳳馨，1996/10/07）。

謝欽宗、陳其邁等人代董氏基金會提案後，菸商代表曾有意遊說兩人退出，反而意外地促成菸害防治法兩大遊說團體首次「坐下來談」。經過立法委員居中協調，令雙方代表充分討論、磋商，雙方經過三個月的「拔河」後，終於各退一步，於 1996 年 12 月 13 日達成協議，在謝、陳與新黨立委周陽山、傅崑成、國民黨立委王天競等人共同參與下，董氏基金會由嚴道親自領軍，菸商代表則在芮正皋帶領下，經過三次商談，達成條文修訂共識，完成所謂的「協商版」，這也

是日後立法院三讀通過的版本（陳鳳馨、李信宏、何振忠，1996/12/21；黃敦硯，1998；黃雅文，1999）。

1997年，國內洋菸代理商於3月6日表示，「菸害防制法」對國內香菸市場的既有銷售量和品牌占有率影響有限，但禁止以菸品品牌贊助體育、文教活動是國家社會的損失。公賣局主任秘書魏垚萱則表示，公賣局較擔心的問題是執行的障礙不少，例如零售商如何認定消費者是否滿十八歲。菸業協會指出，香菸的存在應從「自由貿易」、「合法商品」與「成人選擇」三個基本觀點去考量，菸業協會在認定香菸為合法商品之餘，也支持在公共場所設置「吸菸區」與「非吸菸區」，以相互尊重的原則，兼顧社會和諧與權益。發言人陳戈遠表示，菸商對公益活動的支持也是提升文化、體育活動的重要社會資源，菸害防制法禁止菸品品牌贊助體育、文化活動是社會大眾的損失，台灣的文教、體育活動有很大一部分是由菸酒商支助，少了菸商的支持，將來民眾可能要花更高的代價觀賞。陳戈遠說，國內衛星和有線電視播放已相當普及，大多數民眾都可以從國外衛星轉播中，看到國外的香菸廣告，所以菸害防制法的規定，對禁菸、反菸根本沒效（丁萬鳴、宋宗信，1997/03/05）。

最後，1997年3月4日上午11時30分，推動立法多年的「菸害防制法」進入二、三讀程序，隨著12時5分院長劉松藩敲下議事槌，該法終於獲得立法院三讀通過，並於3月19日由總統公告，而衛生署以「給菸商準備時間」為由，要求母法於半年後，即9月19日在正式實施，「菸害防制法施行細則」經行政院於9月13日核定後，於9月17日公告，亦於9月19日同步施行（黃敦硯，1998；黃雅文，1999）。

從1987年開始推動的「不吸菸運動推廣三年計畫」，到1980年的「台灣地區菸害防制五年計畫」、1997年衛生署開始著手研擬的「菸害防制法」草案，直到1997年3月經立法院三讀通過，完成立法程序，給予執行菸害防制工作的

法源依據，國內菸害防制工作經歷 10 年的努力，進入了新的里程碑（黃敦硯，1998）。

伍、新興立法期（1997-2003 年）：菸品健康福利捐、菸害防制法修正草案

（一）菸害防制法正式實施

「菸害防制法」實施後，國內菸草市場進入另一個新時代，台灣省菸酒公賣局表示，台灣菸草市場至少損失 10 億元，公賣局將加強朝酒類市場發展。洋菸業者為了保護形象，則表示將全力配合法令，開發成人和女性吸菸人口。中華民國菸業協會最近便聯合國內六大進口菸代理商推出反青少年吸菸廣告，要求零售商不要賣菸給未滿十八歲的青少年（丁萬鳴，1997/09/19）。

隨著菸害防制法實施，國內進入反菸害新紀元，多位立法委員、學者更進一步建議，國內應加徵菸品「健康捐」，以提高菸價來減少其消耗量，同時可將此一專款用於防制宣導、戒菸教育等方面，讓下一代遠離菸害。立委陳其邁、謝欽宗、林耀興舉行記者會，進一步要求開徵「菸酒社會健康保險附加捐」，並取消菸酒公賣制度，將相關利益全數納入健保經費來源，由慣用菸酒的高危險群消費者自行負擔風險，減輕一般民眾的負擔。衛生署則認為，加徵健康捐構想雖好，但須考量吸菸者的反彈，若價格增加不多，吸菸者可能較易接受（陳素玲，1997/09/21；薛桂文，1997/09/21）。

衛生署宣布自 1998 年元月起，全面稽查未以中文標示焦油、尼古丁含量的菸品，並同時取締零售業者的做法。對此菸業協會發表聲明抗議指出，負責菸品標示的，應是香菸製造商或輸入商，並不包括零售商，衛生署的決策很明顯違法。該會除了對衛生署表達強烈的抗議外，並致函全國菸品零售商，表明菸業協會支

援的決心，該會表示未來若因衛生署政策造成零售業者損失，將對受罰的零售業者採取必要的法律救濟，並依法向政府申請國家賠償（吳佩蓉，1997/12/27）。

1998年3月，董氏基金會等民間團體開始積極推動「菸酒稅法草案」中開徵「菸品健康福利捐」。而菸害防制法也在同年9月19日實施滿一周年，菸商在有限的廣告空間中勉力固守既有市場有成，由台灣省菸酒公賣局與國內進口香菸業者組成的中華民國菸業協會，推出貼紙、海報、廣告三大措施，宣導防制18歲以下青少年吸菸，以建立公益形象（林維娟，1998/09/09）。

（二）對美國菸商提出菸害賠償

董氏基金會決定聯合亞太拒菸協會(APACT)各會員國，針對美國菸商輸出菸害求償。美國菸草業者在台代理商陳戈遠指出，美國這項州政府與菸草業和解答案，只適合美國本土，他對董氏援例提出越洋求償，表示不可理解，而且質疑為何不向我國菸酒公賣局求償；他發表聲明指出，國內反菸團體的舉動，應審度其可行性，畢竟美國這次的和解答案，是為避免興訟成風才達成協議，且其協議文中，菸草業者未承認香菸有害健康，也未說明可適用其他地區。董氏基金會執行長葉金川強調，因吸菸而健康受損的民眾，遲早會對公賣局提出控訴，該會也會研究如何求償；但公賣局與洋菸商不同的是，美國挾三 一條款打開我洋菸開放大門，並以廣告「欺騙」青少年吸菸可以耍酷，而公賣局並沒有大做促銷廣告（詹建富，1998/12/02）。

（三）菸酒稅法：開徵菸品健康捐

1999年6月1日，民進黨立委范巽綠、李慶安、賴士葆、陳其邁等人和董氏基金會、亞太拒菸協會等團體共同舉行記者會，主張在「菸酒稅法草案」第七條之一，增訂菸品加徵健康福利捐的規定，每包菸品加徵10元的健康福利捐，所得20%專用於提列全民健保安全準備，10%用於菸害防制、研究工作，其餘用於

衛生保健、社會福利等。這項提案已獲 120 名朝野立委連署（羅曉荷、楊正敏，1999/06/02）。菸業協會則表示，大幅提高香菸附加健康福利捐不僅會增加消費者的負擔，更會助長香菸走私，達不到禁菸目的，且會造成政府稅收損失（丁萬鳴，1999/06/02）。

立法院財政、司法聯席會於 1999 年 6 月 14 日初審通過「菸酒稅法」草案，名定未來紙菸每千支徵收新台幣 590 元菸稅，也就是每包菸課徵 11.8 元的菸稅。菸酒稅法中共分四類，紙菸、菸絲、雪茄和其他菸品等，由於董氏基金會遊說立委提案課徵健康福利捐，主張每包菸課徵 10 元附加捐，財政部原來不反對附加捐，但希望不要放在菸酒稅法內，而在立委強力要求下，財政部邱正雄態度急轉彎，同意在菸酒稅法中列入香菸附加捐條文（吳典蓉、謝錦芳，1999/06/15）。

（四）「菸害防制法」修正草案

1999 年 7 月 14 日，衛生署邀集各民間團體研商修訂菸害防制法修正草案細節，由於董氏基金會獲知菸業協會、雪茄商業聯誼會等菸商代表也在受邀之列，包括董氏、厚生、新環境及醫界聯盟基金會等四個團體都堅持不與菸商同席，並發表措辭強烈的退席聲明，使得菸害防制法修法起步即顯得風聲鶴唳。衛生署在修訂菸害防制法時，即提供菸商有關草案書面資料，包括增列健康福利捐 未來紙菸以每千支為徵收單位，菸絲、雪茄及其他菸品則以每公斤為徵收單位；菸商未來也不得以利用採訪、報導或假借他人之名義，製成廣告影片。嚴道說，該會並不反對衛生署提供修法條文讓菸商瞭解，但菸業協會出席菸害防制法修法協調會，他絕對無法苟同。對於反菸團體激烈的抗議行動，衛生署保健處技正劉丹桂則舉衛生署擬訂健康食品管理法為例，認為應該讓業者有表達意見的機會，否則屆時菸商透過立委在修法時大力遊說，反而在立法院引起更大的爭議，因此才邀請菸商代表與會（詹建富，1999/07/15）。

對於董氏基金會等反菸團體拒絕與菸業者同席一事，菸業協會也提出聲明，並抗議反菸團體以邀請菸商參加菸害防制法修訂會議，有如邀請黑社會老大出席毒品防制會議的說法，引喻失當。菸業協會強調，政府可藉立法來規範香菸的消費，業者也願意接受合理的約束及管制，但此一立法過程必須公平、公正、公開且符合程序正義原則。該協會所屬會員均為國際知名的香菸業者，平日向來遵奉政府法令規章；政府每年向香菸業者課徵數百億元菸稅，在在顯示香菸為一合法產品，香菸業者理應受到政府公平對待，不應予以歧視（民生報，1999/07/17）。

1999年9月，實施滿一年的菸害防制法在衛生署進行條文修正作業，菸業協會對菸害防制法修正草案頗多異議，例如限制公共場所吸菸室的面積不得超過禁菸區的四分之一，在實務上不可行，因每家店空間大小不同，顧客型態也不同，PUB的客人大部分吸菸，這項規定將導致餐飲娛樂業顧客流失，生計受打擊。菸業協會表示，香菸的衍生性商品不可做廣告，全球無此先例，不少香菸品牌有商標授權，授權的商品包括精品服飾、化妝品等，是獨立且合法生意，和香菸屬不同行業，有不同主管機關，以菸害防制法禁止他們做廣告，越界且不妥；禁止贈品也讓菸商不平。此外，菸商在台灣能做的促銷活動只剩店頭海報、雜誌廣告每年120則和贈品，且贈品還限制只能隨產品附送、價格不超過產品售價25%、不可有品牌名稱，促銷空間非常有限，不應再壓縮。對於委託民間辦理稽查、告發工作，發給檢舉獎金，菸業協會以為，將公權力委託民間執行恐不適宜（季良玉，1999/09/16）。

1999年10月27日，發生國內第一起反菸團體控告菸商的案例，但不是為了菸害，而是為了一起董氏基金會否把菸商和「黑手黨」及「強暴犯」並列的公案。菸業協會發出律師函給董氏基金會，指董氏妨害菸商團體的名譽，要求董氏應在七日內登報公開道歉並更正，否則將追究法律責任。董氏基金會為了表明保護國人免於菸害的立場，也力拒菸商的強勢立場，董氏決定控告菸商，並要求菸商在報紙刊登公開道歉啟事。事件始末是因為同年7月14日，董氏基金會發布

新聞稿，指衛生署邀菸業協會參與菸害防制法修法會議，「和邀黑道大哥開毒品防制會議有何不同呢？」協會因而發函要求董氏 3 日內更正，並停止一切類此行為，當時董氏基金會去函菸業協會說，先前言論是單純的意見表述，無虛偽事實的陳述。但隨後董氏基金會即發現，該會網站上確有上述文字，最後聲明不控告，也不道歉（洪淑惠，1999/10/27；季良玉，1999/10/28；吳佩蓉，1999/10/28）。

反菸團體全力推動的「吸菸加徵健康捐」的立法，在 2000 年 3 月 21 日獲得具體成果，立法院二讀通過「菸酒稅法草案」，明訂每包菸將加徵 5 元的健康福利捐，稅捐並應專款專用於全民健保安全準備及菸害防制上。為因應我國即將加入世界貿易組織，迎上已開發國家菸酒產銷的現代化體制、廢止台灣地區民國 42 年 7 月 7 日起實施的菸酒專賣制度，行政院共提出菸酒管理法等三項法案，其中，「菸酒管理法」、「財部國庫署組織條例修正案」均於上會期通過立修法，而「菸酒稅法草案」也在協商並獲致共識的情形下，完成二讀程序（民生報，2000/03/22）。

2000 年 3 月 28 日，立法院三讀通過菸酒稅法，開徵菸酒稅，香菸加上每包 5 元的健康福利捐及其他稅收後，平均將課徵 16.8 元的稅，國產長壽菸由 25 元調升至 32 左右。我國為因應加入世界貿易組織，配合國際化，推動菸酒專賣改制，財政部提出「菸酒稅法」和「菸酒管理法」草案作為改制之需，其中「菸酒管理法」早已完成立法，開放民間申設菸酒廠，而「菸酒稅法」是針對菸酒課徵稅捐進行規範。國內反菸團體針對菸品進行遊說，說服立委對於每 20 支一包的香菸，開徵 5 元的健康福利捐（張寒青，2000/03/28）。不過反菸團體仍不滿意這樣的結果，因為新增健康稅和公賣稅率降低剛好就抵銷了，根本無法造成菸品售價提高，達到「以價制量」的目的（李南燕，2000/03/28）。

上一個會期在立法院委員會完成初審的「菸害防制法修正」草案，因為對於菸商的管制趨嚴，菸商團體展開強力遊說，並在 2000 年 10 月 26 日立院舉行的

一場公聽會中強烈爭取維持現行條款、不作修正。初審通過的新修正條文草案，除明訂菸商贊助藝文表演、及體育活動不得以菸商公司名稱為之；違反菸害防制的緝查舉發公權力，得委由民間團體執行；修訂公共場所應設有空調、獨立的吸菸室，面積不得大於禁菸區；並明文限制菸商不得以茶會、說明會等方式售菸品，不得單支、散裝或與其他物品包裹銷售，並禁止以菸品作為銷售物品、遊藝活動的贈品、獎品。此一修正內容，包括台灣醫界聯盟、主婦聯盟、台灣癌症基金會、厚生會等 20 餘個民間公益團體均認為，還不夠周延，同時認為，還有更多修法禁止的空間；但菸商團體則認為，已嚴重侵害生存權、工作權。菸業協會理事長陳戈遠、台灣省菸酒業產業工會聯合會理事長謝史風、雪茄進口商聯誼會會長黃春光等均表示，菸商尊重不吸菸者的權利，同時支持青少年不應吸菸，同時也積極回饋社會，贊助許多活動，但是菸害防制法修正的方向，包括限制媒體採訪報導及雜誌廣告事前審查等規定，不僅有妨害新聞自由之虞；禁止單支、散裝方式販售，以及全面禁止菸品做為贈品，更將影響零售業的商業競爭機制及消費者權利；他們也認為許多公司不只生產香菸，捐助行為卻受香菸影響，不得打出公司名稱，有矯枉過正之嫌。反菸團體除了在會中發言強調支持修法內容，同時還要繼續推動更進一步的修法；同時更發表聲明，指菸商所發動的抗議行動不會影響他們推動菸害防制的決心（鍾蓮芳，2000/10/27）。

2001 年，在董氏基金會等十五個民間團體促請下，台北市政府準備向美國法院對五大國際菸草公司提出鉅額菸害賠償，金額高達 850 億新台幣。民間團體強調，菸害不僅傷害健康，更加重政府的醫療支出負擔。除台北市外，民間團體亦陸續促請全國 25 縣市加入索賠行列，勝訴所得用於菸害防制。董氏、消基會、人權協會等 15 個團體發起跨國控告菸商的活動已籌備兩年多，董氏已聘妥海內外律師團，並有國內公共衛生、法律學者擔任顧問，全力支持這項行動。為避免政治爭議，這項跨國訴訟放棄以國家名義為原告，而以城市名義提出。目前台北市府會已有支持共識（張文，2001/02/21）。針對董氏基金會此項行動，國內菸

商反應卻相當低調，並不願多作說明，但私底下卻相當存疑官司的勝算機會。進口菸商也向美國總公司回報，將靜觀其變，隨時回報最新狀況；台灣省菸酒公賣局則表示對國產菸有信心，重申國產菸一向遵照菸害防制法等相關法令，加上尚無任何控告案件和具體事實，不便對外發言（陳碧華、張文，2001/02/21）。菸業協會指出，目前並沒有實際的菸害受害者出面，不論是民間團體或縣市政府「越俎代庖」，法理上都站不住，這種跨海官司至今並無勝訴案例（詹建富，2001/02/21）。

環保署有意開徵「香菸清潔捐」，雖仍在研議中，仍引起菸業協會與反菸團體兩極對立。菸業協會表示，菸酒稅法已依法開徵「菸品健康福利捐」，不宜「一隻牛剝好幾層皮」；董氏基金會則強調，香菸清潔捐可提醒消費者環保意識，感受吸菸的不便及浪費金錢，立意良善，值得支持；此外，菸品健康福利捐與香菸清潔捐是兩碼子事，不應混為一談（詹建富，2001/03/16）。

台北市議會於2001年4月2日通過議員許淵國的提案，建議台北市政府在5月底前，正式委託美國律師在美國法院對國際菸草公司提出菸害訴訟。議會並要求市府一個月內提出進行該訴訟的評估報告。董氏基金會董事長嚴道當日赴議會遊說各黨議員支持該案，菸商公司也透過公關公司在議會進行反遊說，充滿角力味道，部分議員夾在其中，未便公開支持董氏基金會（董孟郎，2001/04/03）。

2002年2月20日，衛生署通過最新的「菸害防制法修法」版本，除罰款額度大幅提高外，也禁止菸商替衍生性產品如手表、咖啡等廣告；但菸商可以贊助藝文活動，唯不能打出菸品名稱及香菸字樣。衛生署開會通過菸害防制法修正草案，此案在立法院上會期已進入二讀，並朝野協商通過，但未能完成三讀，因此衛生署將法案抽回略為修改，再送行政院審議（黃靜宜，2002/02/21）。

衛生署國民健康局長翁瑞亨表示，修正草案嚴格規定菸品廣告行為，菸品不能宣傳的媒體增列網際網路及雜誌，但閱讀對象以十八歲以上成人為主的雜誌除外。同一菸品製造廠商每年以一百二十則廣告為限。為了避免菸商假借報章雜誌專訪或公開聚會等方式為菸品宣傳，也規定菸品廣告不得以採訪、報導介紹菸品或假借他人名義，或以茶會、餐會、說明會等方式宣傳。值得注意的是，菸商雖然不能替菸品廣告，但常在媒體上大打同品牌的手表或咖啡等產品廣告，草案明文禁止此種行為。翁瑞亨表示，菸商推出非菸品的產品，但品牌與菸品相同，無形中也達到宣傳菸品的目的，因此必須禁止。目前違反菸品廣告規定的罰款額度從十萬元以上、三十萬元以下，修正草案則大幅提高到二十萬元以上、一百萬元以下。草案也規定，公共場所、營業場所之負責人或從業人員不得供應菸品給未滿十八歲者，違者將處二萬元以上、十萬元以下罰鍰。完全不能吸菸的場所增列兒童遊樂場所及高中以下學校，其他公共場所原本得設吸菸區，草案改為可設吸菸「室」，也就是必須完全區隔或有獨立空調或通風系統。原本建築樓地板面積兩百平方公尺以上餐廳才需設吸菸區，草案取消面積規定，凡密閉空間的餐廳、茶館、咖啡館，多人共用的室內工作場所，除吸菸室外不得吸菸，且吸菸室面積不得大於禁菸區。過去地方衛生局抱怨，民眾於禁菸場所抽菸，必須先勸阻不聽才能開罰單，無法收遏阻之效，草案也取消必須先勸阻才能開罰單的規定，在禁菸場所抽菸可處新台幣二千元以上、一萬元以下罰鍰（黃靜宜，2002/02/21）。

2002年5月8日，立法院「衛生環境及社會福利委員會」審查「菸害防制法修正草案」，民進黨立委周清玉支持衛生署及反菸團體，提案強化禁菸限制、緊縮菸品廣告、行銷通路。而菸商代表則強調，菸害防制的概念他們絕對贊同，但菸品產業畢竟合法存在，除非立法禁絕這項產業，否則不應以防制「毒品」的角度扼殺菸品產業的生存空間（黎珍珍、李文儀，2002/05/08）。

此外，也有部分立委質疑反菸團體接受政府補助，也有利益輸送之嫌。國民黨立委張蔡美、洪秀柱和親民黨立委鄭三元、傅崑萁等人在立法院衛環委員會質

疑指出，董氏基金會接受衛生署贊助反菸活動，是否可能涉及利益輸送，衛生署應公布活動贊助支出明細（羅如蘭，2002/05/09）。

立院併案審查民進黨立委周清玉等人以及國民黨立委張蔡美等人提出的兩個「菸害防制法修正草案」版本。周清玉版本主張由「健康捐」捐助成立財團法人推動菸害防制工作，張蔡美版反對。周清玉版主張菸品品牌名稱及菸品容器之文字，不得使用淡菸、低焦油或其他誤導或影射吸菸無害健康之用語，且須標示吸菸有害健康之警示「圖文」；張蔡美版僅主張標示有害健康的「警語」。另外，周版主張不得以採訪、報導的形式介紹菸品，不得以其他物品作為銷售贈品或獎品；周清玉的版本也規範擴大全面禁菸及應區隔吸菸室、禁菸區的場所，並規定吸菸室的面積不得大於禁菸區；兩者應有完全的區隔、明顯的標示及獨立的空調或通風系統。張蔡美版則認為這些陳義過高，執行會有問題，而反對納入（何明國，2002/05/09）。

第二節 菸商遊說策略分析

本節的資料來源除了媒體報章雜誌、相關期刊論文研究、立法院公報等文獻資料外，主要來源則是引用訪談者的訪談內容。以下就生命週期的各階段，進一步分析菸商所採用的遊說策略：

壹、 潛伏期（1984-1991 年）：反菸運動興起

一、 整體策略

1985 年中美貿易談判，為了避免美國 301 法案的報復，我國以籠統模糊的說法，答應各項牽扯複雜關係的美國菸酒問題，例如：我國公賣制度及其利益、菸酒之促銷廣告、產品標示、倉儲、進口程序與計價等，美方都都曾試圖將其擴充解釋，把原來我國未必想退讓的部分一併納入，許多爭議及糾紛因此而起，導致第一次中美菸酒談判歷經五度繁複細瑣的談判會議及無數次的折衝溝通，前後共費時一年才達成協議（林玟純、詹建富，2002）。

1987 年洋菸開放進口後，美方不斷以 301 法案要求我方開放洋菸廣告及促銷活動。此階段因為國內的洋菸商都是各自分散在國內，由代理商自行處理相關的業務，而「菸害」的議題也剛剛萌芽，相關法案正在醞釀當中，尚未正式提出或受到重視，尚處於潛伏期的階段。因此，此階段主要的訴求與動作，大都表現在美國對我國的經貿壓力上面；此外，菸商之策略在表面上屬於停滯狀態，但實際上菸商仍透過各種政商關係，來維繫與立法院的互動。

（一） 國際經貿壓力

過去一直處於優勢地位的進口菸商，除了透過中美菸酒談判的外交手段外，在台灣其實沒有大規模的政治遊說活動（宋自強，1996/09/15）。

反菸團體的成員也表示，因為當時我國與美國有嚴重的貿易逆差，美國便要求我國開放洋菸進口，但當時台灣並沒有菸品廣告與促銷，但美方釋放的壓力很大，使得我方官員不得不在某些部分退讓，反菸團體成員 A 即談到：「其實政府代表也擋了一些，包括報紙、電視、廣播等的廣告，但是事實上對我們來講，就有點像馬關條約那樣要割地賠款，國內沒有的東西（指菸草廣告）卻讓國外菸商作。我國有足夠的理由不讓他廣告跟促銷，國內外一致，但卻沒能做到。」（反菸團體成員 A，2003/11/04）。由於菸草業對美國的經濟有很巨大的影響，因此在中美協議談判時扮演重要角色。即便民間反菸團體進行抗議等行動，但是也許美國政府在「菸」這部分有所退讓，也會在其他的談判中爭取別的利益：

「菸商在中美協議談判時扮演很重要的角色，業者是政府重要的稅收來源，美國是全世界最大的菸草輸出國，菸草工業是美國所謂的傳統工業之一，美國有將近一半的州是菸草州，銷售到全世界各國，所以美國人當然要幫他的商人講話。所以我們的官員都說美國在台協會、美國貿易代表團會給他們很大的壓力。或是表面上不給我們壓力，但實際上，民間團體抗議的結果，他們不敢在這方面要求，在「菸」這部分讓步了，在別的地方對方就會得寸進尺。」（反菸團體成員 A，2003/11/04）

貳、 擴大期（1991-1992 年）：菸害防制法草案提出

一、 整體策略

（一）延滯策略

在此期間，董氏基金會和台灣菸業協會兩個機構，不斷地透過各種管道進行遊說，前者主張由於菸害防制法是攸關全民健康的民生法案，期盼早日排入議程，而後者則是展現「拖延」心態，因為制定菸害防制法勢必會影響菸品銷售之數量，因此雙方在意識上就有顯然不同之立場，作法也有所不同（周漳仁，1999）。

二、 行動策略

(一) 人情請託

針對立法院，菸商平時就與立法委員保持良好關係、建立人脈，不但平時可以得到一些立即的相關消息；發生問題時，也有可資運用的人情關係。

「任何一個財團都一樣，都會跟民意代表建立一定的關係，分兩個層次：第一是，他們多一些人脈，發生事情的時候都好運作；第二是每一個產品，多少都有他會產生的問題，就需要比較 close 的民意代表打通關係，萬一政府瞭解他的產業之後，有相關的立法或政策的時候，就會得到一些訊息。」(反菸團體成員 A，2003/11/04)

針對各個企業，菸商本來就有很好的企業關係，與上下游產業關係密切，例如，廣告、公關、通路商、運輸業等。

「他本來跟企業就有很好的關係，活動都是給公關公司去弄，公關公司、廣告公司，跟他都很好。這麼多的連鎖便利超商，多少人要靠菸商吃飯？菸商進口進來海關，所有很多的貨運、船運承接這個業務，大盤、中盤、小盤、零售商，還有牽扯到贈品產業，還有廣告、促銷，廣告公司、公關公司、櫃臺、便利超商，牽扯的層面非常的廣，涉及的東西非常的多。」(反菸團體成員 A，2003/11/04)

參、 法案延宕期 (1992-1995 年)：私菸問題、入關議題

一、 整體策略

(一) 聯盟策略

1992 年，由於反菸勢力的日益壯大，讓菸商坐立難安；而走私菸氾濫的問題，也使合法洋菸的市場占有率有逐漸下降的趨勢，因此，在台五大洋菸商決定

組成具有類似同業公會性質的「中華民國菸草事業協會」(以下簡稱菸業協會)，開始聯合向走私菸、反菸勢力反擊。其成立宗旨乃是希望改善以往民眾及反菸團體對業者之不良印象，並積極贊助防範青少年吸菸等公益活動。這個以台灣境內菸商分支機構為主所組成的組織，希望結合菸商的力量爭取相關權益，並建立對外溝通及表達意見的管道；菸業協會是由菲利普莫里斯台灣分公司董事陳戈遠居中促成。主要的「會務」包括：洋菸商團結起來爭取廣告促銷權利；聯合贊助各種藝術、公益活動；支持政府禁止青少年抽菸、吸菸不吸菸分區的決定；緊盯政府取締走私菸等；同時，協會也希望促成菸商互相發揮自律的精神（賴燕芳，1992/01/08；盧繼先，1992/11/07）。

（二）延滯策略

由於上個階段反菸團體與行政院衛生署提出「菸害防制法」草案，並完成一讀，進入委員會討論，菸商此時警覺到反菸團體的動作的確造成威脅，便開始一連串的遊說動作，主要的目的是希望延宕法案進入二讀。

菸商一方面是希望能修改「菸害防制法草案」初審階段通過的一些嚴格條文，其主要目的，還是要求盡量不要將該案排入院會議程。當時沒有哪位立委敢於在二讀時站出來扮演「為菸商代言」的角色；因此把這個案子一直擺在「程序委員會」，也就成了菸商最主要的策略。面對當時立委周陽山將該法排入院會討論後，措手不及的菸業協會便緊急開會研議因應之道，並對初審通過的條文擬出一份修正對案，並尋求朝野立委連署的工作，一位國民黨立委參加一項 call-in 媒體節目時，就是以菸商團體提供的這份對案，作為他反對「菸害防制法草案」部分初審條文的論述依據。對於進口菸商而言，立法院若通過一部管制嚴格的「菸害防制法」，無異完全抵消台灣即將開放菸酒民營化的利多因素（宋自強，1996/09/15）。

二、 行動策略

(一) 參與選舉

1995 年立委選舉時，菸商團體曾經在全台各地的菸品銷售點，主動向部分立委提供免費張貼競選海報的「回饋」(宋自強，1996/09/15)。

(二) 轉移媒體焦點，討論私菸問題

財政部關稅總局於 1992 年 11 月恢復洋菸酒貨櫃轉運，當時使合法業者與菸業協會以及多位立法委員表示嚴重關切，促請財政部重新慎重評估恢復洋菸酒轉運措施(鄭國正，1992/11/23)。1993 年，當中美雙方為「真品平行輸入」爭議之際，中華民國菸業協會於當年 4 月 6 日發表聲明，要求財政部貫徹銷毀走私菸的行動，並加強全面取締。國內香菸代理商則在 4 月 7 日在幾家報紙刊登大幅廣告，在聲明中，除了要求行政院長連戰徹底取締市面走私菸、加強查緝外，並全面開放香菸合法進口，以降低私菸的進口數量(肇瑩如，1993/04/07)。

反菸團體成員也提到，過去全球的反菸運動，都一致認為菸商跟反菸團體一樣頭痛私菸的問題，因為私菸會影響到菸商公司的利潤，但後來從國外陸陸續續出現的報告得知，這些私菸來自(與合法菸)同一個工廠，才發現當時菸商將媒體的議題都導入「反走私菸」的訴求中，其實是「假批判走私菸之名，行進走私菸之實」：

「那時候台灣也在討論走私菸，國外也是。但這五年來陸陸續續報告發現，這些私菸也是從菸商的工廠做出來的，這些私菸他又不用繳稅給當地政府，反而可以獲利更多。當時我並不知道，是這五年來，包括加拿大、歐盟在告菸商，所以回頭過來再去看這個問題的時候，就知道他是「假批判走私菸之名，行進走私菸之實」。原來菸商才是最大的獲利者，為何在台灣不斷的製造這些議題呢？今

天他不用談論菸害，菸商趁機以正面形象發聲，跟政府一致要打擊走私菸。」(反菸團體成員 A，2003/11/04)

(三) 影響輿論、塑造民意

面對國內日益高昇的反菸運動，菸商在媒體上的發言，主要的訴求是認為：「香菸是一種合法商品，是成人的自由選擇」。香菸是一種成熟型的商品，有固定的消費群，不管反菸運動、或是香菸廣告，都不太可能使這些人的消費型態有大的變化，最多是固定市場中品牌轉換的問題。為配合青少年不吸菸的運動，菸業協會印製拒菸貼紙以供張貼，菸商強調，香菸是成年人生活的一種選擇，而他們也贊成青少年拒菸(肇瑩如，1992/11/16)。

中華民國菸業協會理事長陳戈遠表示，目前在台灣洋菸銷售量仍保持一定比率成長，並沒有受社會部分團體積極推動禁菸影響，因為現在菸是一種成人習慣性必需品，不是一般消費品可有可無，習慣吸食菸草的消費者不會因為洋商有無廣告而改變。但已送立法院審議的「菸害防制法」規定未來菸商不得作廣告，會造成現有市場固定幾個知名品牌洋菸可以生存，新品牌因為無法打廣告很難打進市場(盧繼先，1993/07/14)。

(四) 國際經貿壓力

1993年1月14日，菸業協會發函經濟部國貿局，要求政府擴大開放香菸進口。協會表示，為因應我國爭取加入GATT，希望政府基於平等互惠及貿易自由化原則，增加香菸開放進口的國家及地區，其中包括走私情形最嚴重的日本菸在內(鄭國正，1993/01/14)。在同一段時間，菸業協會同時也向財政部提出陳情函。香菸進口業者指出，美國及歐洲菸都已開放進口多年，唯獨對日本製香菸，我國一直拒人於千里之外，這對喜抽日菸的消費者而言，並不公平(周兆良，1993/01/16)。其實菸業協會早在1992年12月就曾發函經濟部國貿局、外交部經

貿司及財政部國庫署等政府單位，轉達日本菸草公司希望出口香菸到我國的意願（鄭國正，1993/01/14）。

（五）人情請託：透過公關公司運作，平時打好關係

在「菸害防制法」被冰封在「程序委員會」期間，菸業協會從未間斷與朝野立委溝通，希望延宕此項草案進入院會二讀的時間。該協會主要是透過一家「公關公司」⁵，篩選出每會期在立法院遊說的對象，包括政黨黨鞭以及其他有影響力的朝野立委然後透過個人關係，或是與進口菸品有關的企業人脈與立委接觸。部分曾與菸商接觸過的朝野立委，都否認曾經接受過菸商的政治獻金（宋自強，1996/09/15）。

菸業協會本身主要是透過一家具有深厚黨政背景的公關公司協助他們在立法院遊說，主要是執行策略的層次，不管是反菸團體或當時的國會助理都有觀察到這樣的現象。甚至當時的國會助理更指出，菸業協會的會員傑太日煙，私底下也自行找了一家自己熟識的公關公司進行遊說的動作。

「我們在對立委的部分絕對是弱勢，孫越、陳淑麗大家都認識，我們站在明處，但是他們站在暗處，所以我永遠不知道他們 lobby 的是哪些人。我知道就是一組公關公司的人在 lobby。」（反菸團體成員 A，2003/11/04）

「本來是做政治的，政治公關，所以再幫菸業協會去遊說，他每年簽的合約內容有：獲得立法院的訊息、跟國會助理保持很好的關係、去遊說二讀會、三讀會。基本上，策略上是由公關公司執行，因為菸草公司不敢自己去執行，都是由公關公司去執行，因為他認識的某個政黨的人比較多。」（國會助理 C，

⁵ 本研究與公關公司電話聯繫的結果，基於公司業務的保密性，因此無法接受進一步的訪談，但訪談者表示，該公司的確有協助其客戶菸業協會舉辦許多贊助活動，主要是每年的青少年拒菸活動。至於立法院部分，因為該公司本身屬於政治公關公司，累積了過去幾次選舉的競選公關經驗，與部分立法委員有較多接觸，因此可協助菸業協會與立法委員聯繫的工作，但真正遊說的實際操作方面仍由菸商自行負責進行（公關公司受訪者 D，2003/11/03）。

2003/11/17)

「傑太會透過他的公關公司，找對他最有利的，所以他唯一的核心：延伸品牌。但是董氏基金會很想把這個禁止，但是禁止不了，因為他們在後面遊說，這個其實禁止不了，因為 Dunhill 有菸、也有精品，Cartier 做手錶、鑽戒，在這種商業性的環境裡，傑太日煙最要抓住的就是這個，其他的完全放棄沒關係。」
(國會助理 C，2003/11/17)

肆、立法解決期（1995-1997 年）：菸害防制法重見天日與立法通過

在菸害防制法在 9 月 26 日在立法院進行二讀前夕，反菸團體即聞悉菸商也另提出一份「菸商版菸害防制法」，除了挾其龐大之財力籠絡立委之外，並以禮品餽贈方式希望立委能以菸商版的法案作為發言依據，甚至暫緩菸害防制法的通過；而菸商也早在 8 月 24 日，美國總統柯林頓將香菸列為成癮性藥物管理之後，就開始動作頻頻。不但另行提出一份菸商版的草案，更積極在國會中進行遊說，甚至在中秋節前夕以菸品禮盒餽贈立委，希望立委們能成為菸商版法案發言人，讓菸害防制法的主管機關由衛生署改為財政部；取消菸商違規廣告三次以上停止製造、輸入菸品半年至一年的處罰；甚至動員讓立委推翻一讀通過時有關於菸品品牌名稱不得贊助或舉辦體育、藝術、演唱會、演講會的條文規定（林淑芬，1996/09/23）。

菸商亦曾於各大媒體刊登巨幅廣告，並頻頻透過打著藝文界旗幟與零售商的團體向立委陳情、施壓，企圖延宕此項法案的審查進度。此立場互異的兩造在立法院內各自進行激烈的角力戰，使得菸害防制法在 1996 年 9 月 26 日排入二讀議程之首日，及引發部分立委大罵該法為擾民之法案，並一度被視為「爭議性法案」，遭遇被技巧性擱置的命運（黃雅文，1999）。

在立法院內政治性、經濟性議題掛帥的情況下，民生法案往往只是聊備一

格」，而菸業協會在董氏基金會倡導議題之過程中，不斷地反制，其間充斥著金錢、利益、招待、餽贈等傳言，致使菸害防制法一再地延宕、停滯(黃雅文, 1999)。

一、 整體策略

(一) 延滯策略：「拖」字訣

部分支持菸商的立法委員也相繼運用延滯立法的心態，透過修正案來延緩立法，兩造人馬都在爭取所提草案的立委連署人數，但其實都是備而不用，董氏基金會也清楚條文修改幅度越大，爭議越多，法案通過的可能性相對地就越低。因此菸商的立場則是「能拖則拖」(周漳仁, 1999)。

菸業協會的整個策略就是「拖」字訣，只要能就拖，不能拖的話則是希望以朝野協商的方式解決爭議，以避免院會上雙方正面對決。而菸商公司真正的想法，也是希望在審查會所通過的第九條中，爭取「在購買菸品時，能附送贈品」及取消「不得在雜誌上有廣告之限制」等規定(周漳仁, 1999)。

在雙方角力的過程中，不時出現許多虛虛實實、真真假假的招數，以掩飾各自真正的企圖。例如雙方都提出一堆有意修改的條文，但其實雙方真正的意圖不外乎是在第九條、第十條、第十三條、第十四條、第二十條、第二十三及第三十條上面之爭議，但在「拖」的過程，雙方都在觀察及做調整改變，最後才產生「協商版」的菸害防制法(周漳仁, 1999)。

(二) 資訊策略：提供菸商版本、刊登廣告

此階段，由於法案進入白熱化的階段，菸商的動作也就變的比較明顯，因為「菸害」議題的擴張，以及菸害防制法草案的積極促法，菸商在這時候採取較多的「資訊策略」，並且兼採「直接遊說」與「間接遊說」雙管齊下，無論是直接

提供資訊給委員和官員，甚至擬定菸商版的「菸品管理法」；或是訴諸民意，影響輿論的動向，例如刊登廣告等等。

（三） 聯盟策略：藝文團體、零售商

菸商在此階段會結合相關的議題團體，共同發聲、表達訴求，主軸都是訴諸「生計」，由於菸商可以提供贊助藝文團體活動的經費，因此藝文團體的代表，甚至連知名度高、形象好的樂團、舞團負責人，都親臨現場對菸商大聲讚揚；菸商更發動零售商對立委施壓，收集零售商的店章，以一人一信的方式，訴諸選區壓力。

（四） 困窘策略：擾民法案、新法西斯

在這個階段，部分立委表示「菸害防制法」的法律條文「陳義過高」、「徒法不足以自行」、或是將之視為「擾民法案」、「全世界最嚴苛的法律」等，不斷指出此法案的缺點和不易執行的理由，希望爭取在條文上的修改。

二讀會中，發言反對該法的立法委員普遍認為草案第 11 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」；與第 23 條規定：「違反第十一條第一項規定者，應接受戒菸教育；違反第十一條第二項規定者，應接受與菸害有關之親職教育輔導；無故不參加者，處新台幣一千二百元以上，六千元以下罰鍰。」這項防制青少年吸菸而「連坐」其父母與監護人的規定，過於嚴苛，更有立委認為這是全世界最嚴酷的法律。當天在審查該草案時，立委朱高正抨擊董氏基金會反菸反過了頭，他強調立法應顧及各利益團體，反菸不等於是禁菸，董氏基金會的作法不切實際，甚至涉嫌「妨害自由」，以滿足反菸人士的道德上的滿足感（黃敦硯，1998）。甚至有立委發言指責董氏基金會的反菸活動係一種「新法西斯」的作法，菸害防制法為全世界最嚴苛且擾民之法案（黃雅文，1999）。

菸商甚至向立委散佈反菸團體採高姿態，不願與與之溝通協調的言論：

「以前我們在推菸害防制法的時候，很多立委都告訴我們說，菸商都到處說我們採高姿態，這樣子徒法不足以自行，他們要來拜訪我們，要我們瞭解怎樣尋求一個合理的一個立法，但是我們都採高姿態。」(反菸團體成員 A，2003/11/04)

二、 行動策略

(一) 提供資訊給立委、官員

菸商公司提供了大量的資訊給衛生署及立委，可能在審議法案時，由於錯誤的資訊造成錯誤判斷。在董氏基金會數年的努力遊說下，造成菸業協會前所未有的壓力，菸業協會將大部分之「遊說事宜」交給「公關公司」代為處理，同樣也提供相關有利於菸商公司的資訊給衛生署官員及立法委員，作為支持有利於菸商立場的依據(周漳仁，1999)。

(二) 影響輿論、塑造民意：刊登廣告、說帖

菸商公司會利用立法院審議法案當日及前一日，於各大報買下半版的廣告版面，以說明有利於菸商的報導，由此可看出菸業協會十分重視「資訊策略」之運用(周漳仁，1999)。

菸商團體在立院內進行遊說，妨害菸害防制法的審查進度。菸業協會當日上午發表書面聲明表示，他們從未反對立法，也支持任何有關防制青少年抽菸的法令。菸業協會表示，徒法不足以自行，而行政新觀念是「立法從寬、執法從嚴」，如果今天立院通過的菸害防制法草案過度嚴苛，如全面限制廣告的刊登、及不得利用海報、樣品等為宣傳，無異妨害了香菸市場自由競爭的機制。菸業協會認為應修改為不得在以菸品品牌名稱贊助藝術、體育或其他活動之場所作菸品銷售或

促銷（陳國君，1996/09/23）。

「菸害防制法」規定，香菸不得進行任何型式廣告，也不得以菸品名稱贊助活動，幾乎阻絕所有宣傳管道；因此菸業協會在報紙上刊登廣告，題為「請容許我們對『菸害防制法』再進一言」。廣告中指出，香菸是合法商品，不應危及十萬香菸零售業者生機；衛生署則是將各國有關香菸廣告影響力的資料，集結成說帖，送給立法委員參考，以免立委受菸商似是而非的論點影響，衛生署並重申，限制菸品宣傳，目的在避免下一代受菸害威脅（薛桂文，1996/10/24）。

1997年，國內洋菸代理商於3月6日表示，「菸害防制法」對國內香菸市場的既有銷售量和品牌占有率影響有限，但禁止以菸品品牌贊助體育、文教活動是國家社會的損失。公賣局主任秘書魏垚萱則表示，公賣局較擔心的問題是執行的障礙不少，例如零售商如何認定消費者是否滿十八歲。菸業協會指出，香菸的存在應從「自由貿易」、「合法商品」與「成人選擇」三個基本觀點去考量，菸業協會在認定香菸為合法商品之餘，也支持在公共場所設置「吸菸區」與「非吸菸區」，以相互尊重的原則，兼顧社會和諧與權益。發言人陳戈遠表示，菸商對公益活動的支持也是提升文化、體育活動的重要社會資源，菸害防制法禁止菸品品牌贊助體育、文化活動是社會大眾的損失，台灣的文教、體育活動有很大一部分是由菸酒商支助，少了菸商的支持，將來民眾可能要花更高的代價觀賞。陳戈遠表示，國內衛星和有線電視播放已相當普及，大多數民眾都可以從國外衛星轉播中，看到國外的香菸廣告，所以菸害防制法的規定，對禁菸、反菸根本沒效（丁萬鳴、宋宗信，1997/03/05）。

民國85年9月26日與10月22日，中華民國菸業協會曾兩度以巨幅廣告之方式，要求大眾應正視「菸害防制法」將影響全國10萬香菸零售業生機、50萬人口生計，以及使500多萬吸菸人士飽受歧視之情況，提出「菸害防制法之條文內容不應剝奪合法商品行銷權利」的訴求。

國會助理 C 指出，菸商當時訴求的就是一句話，就是要「維持成年吸菸者的權利」；另外，由於菸害防制法中的第八、九條，限制了很多菸商的廣告促銷行為，菸商也指出廣告不會增加吸菸率，只會造成品牌轉換的反駁之詞：

「董氏基金會的第一大訴求是，做太多的「廣告」會增加吸菸率，會讓女性吸菸者增加；第二個是「二手菸」。菸商的反應是說，第一個，他們做很多廣告目的是「品牌轉換」，為什麼要做廣告呢，就是今天抽 Mild Seven 想轉換抽 Marlboro Light，所以（菸品市場的）餅還是這麼大；第二個，我是抽菸者，的確是有人抽菸嘛，台灣有 550 萬人口抽菸，那抽菸者的權利呢，沒有人講啊，都是不抽菸的人在叫啊。所以菸商他們是說在維護成年吸菸者的權利。」（國會助理 C，2003/11/17）

（三）擬定菸商版本

菸商在反對通過公益版之菸害防制法動作頻頻，不斷展開向國會進行遊說，董氏基金會私下擬定公益版的「菸害防制法草案」，菸商也同樣很快地擬定菸商版的「菸品管理法草案」，雙方都在此時密集地和立法委員接觸（周漳仁，1999）。由於菸商強力運作，企圖延緩菸害防制法之審查進度，甚至提出菸商版的「菸品管理法」，將中央主管機關改為財政部，並放寬菸品廣告的促銷範圍等，積極遊說立委支持。致使一讀時全力支持菸害防制法之部分立委，於二讀時轉而支持菸商版之草案，而一度遭更名為「菸品管制法」（黃雅文，1999）。

1996 年 9 月 12 日，菸商主動提出「菸商版」的三個主要訴求，透過公關公司的運作，交由立法委員及新聞媒體。內容其一是：菸為合法商品不宜稱害，故「菸害防制法」應改為「菸品管理法」；其二：本法主管機關由行政院改為財政部；其三：業者可以用菸品品牌贊助或舉行體育、藝術、演唱會、品嚐會等相關活動，此種情勢造成董氏基金會非常緊張（周漳仁，1999）。

菸商的菸商版本在內部設想完成後，便委託律師事務所協助擬定內容，因為菸商是跨國企業，所以必須取得外國總公司的同意，因此需要國際性的律師事務所協助：

「菸商有兩個律師事務所，把這個（法案內容）想好了，然後請兩個律師去擬的，公關公司只是執行而已，當時的菸商版是菸商擬定的，不是律師擬的，菸協擬好給他們看。因為進口菸商必需把法律文字變成英文給（國外的）總部看，程序很麻煩，所以要找這種跨國性的法律事務所把他變成英文的內容。」（國會助理 C，2003/11/17）

（四）直接溝通：菸商擬定說帖，直接與委員溝通

反菸團體成員也提到，在推動菸害防制法過程中，因為許多熱心的國會助理和媒體記者的幫忙，讓反菸團體得知菸商在立法院的一些動作，而可以在第一時間得到情報：

「菸商送給立法院的說帖，今天送到立法委員辦公室，我們明天就可以拿到了，拿到的話我們就有個好處，他講了哪一些謊話也好，不實的證據也好、或者扭曲也好，我們就有機會跟立委作解釋，那立委先入為主的觀念，你要作解釋很難，那時候都有資訊進來，菸商有什麼東西，他們就會告訴我們，還有人建議我們叫孫越、陳淑麗到那邊去晃晃 有人是擔心說他們的委員會接受利誘。」（反菸團體成員 A，2003/11/04）

（五）提出修正案，引發爭議，延緩立法

立法院程序委員會立即於 9 月 9 日，將「菸害防制法」草案列為優先法案第 14 案。為因應「菸害防制法」草案再度獲得立法院的重視，菸商團體特別提出修正案，表達他們認為香菸屬於合法商品，不宜稱「害」，因此該法案名稱應改

為「菸品管制法」，且該法之主管機關應為財政部，而非衛生署，菸商同時主張香菸業者應可以用香菸的品牌贊助或舉行體育、藝術、演唱會等活動，以作為反制（黃敦硯，1998）。二讀時，許多立委也陸續提出各條之「修正動議」，使立法過程充滿爭議，延遲立法進度。

在菸害防制法草案二讀前夕，菸商提出暫緩二讀的「菸商版」草案，強力在國會遊說，反菸團體董氏基金會等接獲消息，指菸商不斷運作拉攏立委，更提出「菸商版」草案供立委於二讀審查會發言之依據。「菸商版」草案內容，除了將「菸害防制法」更名為「菸品管理法」外，利益色彩最明顯的包括將此法中央主管機關由衛生署改為財政部，暫緩二讀此草案，放寬菸品廣告促銷範圍，以及菸商可以用菸品品牌名稱，贊助體育、藝術、演唱會活動等。賴美淑則認為，菸商將中央主管機關改為財政部，是避重就輕的做法。林信和則表示，就其了解，菸商最堅持的部分就是可以菸品品牌贊助藝術或體育等活動作促銷，以及准許銷售場所展示菸品商標及包裝，針對菸商在此節骨眼荒謬的言論和做法（陳譽旻，1996/09/24）。

在立法院在野黨立委主導下，二讀修正通過「菸害防制法」更改名稱為「菸品管制法」，造成原始立法精神丕變，牽動整個立法工作，連帶使以後的條文都必須更動。而國民黨團則於隔日提出復議案補救；國民黨秘書長吳伯雄也以董氏基金會義工的身分，督促黨團全力支持該案完成立法。國民黨團認為茲事體大，當時由立委劉光華領銜提出復議案，67位連署立委涵蓋三黨一派，要求恢復原草案名稱。復議案於隔日院會再度進行討論。國民黨立法院工作會主任曾永權透露，吳伯雄曾兩度打電話給他，要求支持菸害防制法的立法工作。吳伯雄表示他是以前董氏基金會終身義工和前公賣局長的身分提出要求，他指出，9月26日完全是擦槍走火的狀況，因為該案在1994年通過委員會審查時，參與的立委現在不一定在任，而新任立委對該案也不十分了解，他相信大多數的立委都會支持菸

害防制法的立法。菸業協會則希望在法律通過後能有一年的緩衝期，但菸商的要求擋不住立委的壓力（何振忠、陳鳳馨，1996/10/02）。

反菸團體認為如果連法案名稱都改變了，法案的其他內容也將被迫改變，原本要提醒民眾菸害的立法精神都將盡失，因此反菸團體緊急聯繫立委，並聯合民間團體，舉行記者會，希望保有原法案的精神。在各反菸團體和衛生署進行各項努力後，被改為「菸品管制法」的草案，終於在同年 10 月 1 日有了還原本名的希望（楊珮玲，1996/10/02）。台灣醫界聯盟、董氏基金會等民間團體，在立法院聯合召開「搶救菸害防制法」記者會，表達不容法案被異名的訴求，並有多名立委到場支持（黃敦硯，1998）。主辦單位除了在會中表示於隔日將有「正名」的復議案外，並認為法案依原版通過機會增加。學者並在會中指出，菸商的目標都在青少年，因為他們是最有潛力抽最久的吸菸者，並提供美國經驗顯示某家菸商由於改變行銷策略，推出青少年和兒童喜愛的卡通人物為代言人，結果其在青少年市場的占有率呈現卅倍以上的成長，顯示菸品廣告和促銷活動的效果，台灣絕不應在菸品廣告上放鬆（楊珮玲，1996/10/02）。最後在 10 月 3 日，在 61 位立委的連署下，才又通過「菸害防制法」的復議案，恢復法案的原名（黃敦硯，1998）。

「菸害防制法」草案除了名稱更改為「菸品管制法」引發立法宗旨的爭議外，該案最大的爭議點仍在草案第 9 條規範菸品促銷方式的條文，行政院版和反菸團體傾向嚴格限制；但菸商認為草案內容是全世界最嚴苛的規定，要求作適度的修正。反菸團體與菸商當時角力最激烈的地方在廣告方式和以菸品名稱贊助活動的限制。依照行政院版和反菸團體的修正案，不得促銷菸品或廣告的方式包括：廣播、電視、電影片、錄影物、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、圖畫或物品之宣傳。菸商的建議修正條文則大幅縮減限制層面，僅保留不得在廣播、電視、電影片、錄影物、報紙、雜誌為媒體宣傳。至於在舉辦活動方面，反菸團體的修正案為：禁止以菸品品牌名稱

舉行或贊助體育、藝術或其他活動。菸商的修正案則希望保留以菸品名稱贊助藝術、體育或其他活動的權利（何振忠，1996/10/02）。

菸商實際上對「菸害防制法」的通過也具有重要的意義，因為現代社會充滿各種歧異的利益型態，因此，一項法案的通過，也必須取得各相關利益人的同意與認可，只要有一方不同意，其實這個法案也無法通過，因此，菸商剛開始也是一直表達不同意、有異議的態度，使法案一直無法順利通過，直到最後協商的階段才同意在雙方針對某些條文都有所妥協的情況下，點頭答應：

「菸商的策略就是不斷有異議、有異議，這是他的延宕策略。不過事實上也應該知道（此法）也是他完成的，當時的謝欽宗跟陳其邁都是說得很清楚，你們兩邊同意的話，就讓法案過，你們如果不同意，繼續吵，還是不過，所以說要不是菸商點頭，這個法案還是不過，可是有多少法案是延宕更久的？我覺得關鍵在陳戈遠說服大家說：「過吧，不然形象也不好，什麼也不好」，他也放手了。」（國會助理 C，2003/11/17）

（六）參與選舉：政治獻金、文宣

（1）政治獻金

反菸團體表示，「菸害防制法」草案等於是斷人財路的法案，因此菸商近年來不斷在國會遊說，企圖使這個一讀通過的法案無法進入二、三讀完成立法程序。受到美國柯林頓總統將菸品納入成癮藥物管理的鼓舞，再度燃起台灣反菸團體為「菸害防制法」催生的希望。原本國會支持反菸團體的聲浪一度高漲，不料最近竟有多數委員接受遊說，甚至公開支持菸商版的菸草草案，某位立委即認為，「香菸廣告不會影響吸菸人口，只會導致品牌的轉換」，他更為菸商辯護說，限制菸商不得於銷售廠所展示菸品廣告，及以菸品品牌贊助體育、文化等活動，實在對菸商管制太嚴厲了，政府應把菸品併同財政部「菸酒管理法」草案辦理以

統一事權。反菸團體並分析多數委員一讀時全力支持菸害防制法草案，到了進入二讀卻「倒戈」，讓菸商有遊說空間的主因，就是明年的選舉，為了為數不少的政治獻金。反菸團體強調，很多委員知道「菸害防制法」是斷人財路的法案，為了政治生命多不表意見（陳譽旻，1996/09/24）。

原先不少支持衛生署草案的立法委員都已被菸商公司關說，並可能棄守不得以菸品品牌做為廣告的底線，情勢相當不樂觀，造成董氏基金會困窘之情況。部分委員也並非贊成吸菸，但面臨選舉之際，需要有人「政治獻金」的支助，而支助者的好友就是菸商公司的股東，使委員在做決策時，不得不在實際面與現實面上做考量（周漳仁，1999）。

（2）文宣

除了可能的鉅額政治獻金之外，菸商也會動員跟他關係良好的通路商、零售店幫忙發散競選文宣，或動員他們投票支持某些特定的立法委員：

「因為他的通路有很多店，選舉不是要發很多文宣嗎？這些通路就可以幫他發文宣，就說「菸害防制法很重要，要通過了，那些支持我們的委員是誰，請投票給他」。他（菸商）會寫信給他們說叫你投票投給誰，投給支持我們版本的委員，這是作給委員看的啊，因為那個信也會一份給委員啊，像當時就寄了 5000 份。菸商可以請他所有的通路商去貼海報、發廣告、動員投票。」（國會助理 C，2003/11/17）

（七）經營媒體關係

菸商會與媒體保持良好的關係，相關的發言人經常於媒體曝光，接受採訪或自己主持節目；或是與相關的記者保持良好的交情，透過不同路線所重視的不同層面，尋找對自己比較有利的對象。反菸團體成員舉例提到，有位菸商公關發言

人會以不同的身份出現在不同場合，但其實以她的知名度，大家都會聯想到她與「菸」有關係：

「她（某菸商的公關發言人）會在不同的場合不斷的曝光。在做行銷傳播行業的人，越高的曝光率當然是越好，大家都對她有印象，代表她有高知名度。菸商在媒體面前也是很罩，她也主持廣播，那她也曾以公關人員的方式上鮑佳欣的節目，他們除了出產菸以外還有雪茄，就講到說「你知道雪茄怎麼出來的」，就說是在美女的大腿上做出來的」（反菸團體成員 A，2003/11/04）

「她（某菸商的公關發言人）有很多學生都在當記者，她在做公關，所以媒體記者很多，立法院的訊息，蒐集情報就很快」（國會助理 C，2003/11/17）

此外，在法案審議期間，菸商曾經動員藝文團體前來立法院陳情，表示藝文團體沒有菸商的贊助將無以為繼，致使媒體報導時可能會有所扭曲：

「對媒體來講，醫藥記者搞得懂，但是大部分記者搞不懂，他就平衡報導，就講說：民間團體這樣子的一個作法，不准菸商贊助藝文活動，叫這些團體怎麼活？這是扭曲嘛，我歡迎你贊助，我們只是不要你「具名」的影響到藝文團體，在看一個藝術文化演出的時候，（感覺到）抽這個菸等於是藝文的提升」（反菸團體成員 A，2003/11/04）

「菸商找的媒體跟董氏找的媒體是不一樣的，跑的是家庭消費版的；而董氏基金會找的是健康版的或是立法院的，是兩群不同的記者。菸協比較熟的記者，都是財經版的或是家庭消費版的；董氏基金會他認識的記者都是醫療界。然後菸商認識的記者都是跑消費性產品的、賣東西的，他們曝光的地方是不一樣的。董氏基金會的都在前一、二版，因為都是健康的，菸商都是在後面幾版，菸品的。」（國會助理 C，2003/11/17）

(八) 互惠交換：餽贈、招待

商業週刊更刊登當時在審議期間，立法院某立委不僅接受菸商的贈品，也接受菸商所提供至香港看球賽的款待，雖然當事人矢口否認接受關說及遊說，但事實如何相信只有自己知道；但不論如何，此項新聞引起該立委十分不滿，同樣對菸商公司也有相當程度的打擊（周漳仁，1999）。

在菸害防制法在 9 月 26 日在立法院進行二讀前夕，反菸公益團體聞悉菸商也另提出一份「菸商版菸害防制法」，除了挾其龐大之財力籠絡立委之外，並以禮品餽贈方式希望立委能以菸商版的法案作為發言依據，甚至暫緩菸害防制法的通過（林淑芬，1996/09/23）。董氏基金會揭露菸商以禮品餽贈方式遊說立委之事實，終身義工陳淑麗更曾於記者會中，公開展示菸商以秋節贈禮為名，贈送給立委們的香菸禮盒（聯合報，1996/09/24），呼籲立委要把香菸禮盒退還給菸商，否則將公布曾經收禮的立委名單（林瑩秋，1996）。

「我們在推菸害防制法的時候，商業周刊有報導，菸商招待某立委看張德培網球賽。本來第一次協商菸商答應讓步了，後來當國會助理做出文字記錄，他們都拒絕接受和否認。我們在協商的前一天晚上，商業周刊出報，就是講某立委接受菸商邀請去香港看張德培網球賽。反菸團體本來戰戰兢兢，結果隔天好談得不得了，菸商本來不願意簽的，後來卻改口說好。」（反菸團體成員 A，2003/11/04）

國會助理 C 的看法比較不同，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。並指出菸商可能的遊說策略有兩種：第一個，選票。因為菸商可以發動所有的零售商去支持立法委員，幫忙選舉；第二個，請公關公司去跟委員，或某個特定的委員談。提出相關數據跟他們介紹，然後請他們吃飯。他們的策略是「白的」，不敢花任何錢，因為被任何媒體抓到，這些洋菸代理商就會被開除，洋菸商有其全球性的策略「不能賄賂官員」（國會助理

C, 2003/11/17), 因此國會助理 C 表示, 他不相信菸商會真的以金錢賄賂立委或官員:

「幾乎是不可能, 菸商不會拿「自己」公司的錢去賄賂一個立法委員, 卻是為了所有的菸商的好處, 因為「大家」的好處, 大家要拿錢出來嘛。可是傑太日煙他是有自己的公關公司, 他幹嘛把錢丟在這裡, 他恨不得只通過對他有利的(條文), 而去打壓英美菸草。因為他們彼此是競爭的, 所以英美菸草不可能拿錢去賄賂每個立法委員或行政官員。」(國會助理 C, 2003/11/17)

(九) 選區壓力策略

(1) 發動零售商

民國 85 年 9 月 26 日與 10 月 22 日, 中華民國菸業協會曾兩度以巨幅廣告之方式, 要求大眾應正視「菸害防制法」將影響全國 10 萬香菸零售業生機、50 萬人口生計, 以及使 500 多萬吸菸人士飽受歧視之情況, 提出「菸害防制法支條文內容不應剝奪合法商品行銷權利」的訴求; 並曾廣泛收集零售商店之店章, 致函立委, 並發動零售店老闆以影響生計的理由出面陳情, 以動員民意、型塑輿論, 對立法者形成壓力(黃雅文, 1999)。

國會助理 C 提到, 當時許多零售店、通路商都曾簽署過聲明書, 希望菸害防制法考慮到他們的生計問題(國會助理 C, 2003/11/17)。反菸團體成員 A 也指出, 菸商會動員零售商在聲明書上蓋章簽名, 致函給各個選區的立法委員, 表達陳情請託之意:

「菸商統一發給零售商蓋章簽名, 寄給這個選區的立法委員: 我們這些生計、這些家庭怎麼辦啊, 可是菸商就是會讓他們混淆說, 以後你們都不能賣菸啦, 零售商就笨笨的蓋章簽名, 這些就寄給各個選區的立法委員, 台北市的立委他比

較不會用這一招，台北市以外的他們都會這樣做，所以很多立委都會收到選區選民的請託、零售商的請託，例如：我們是合法的業者，請給我們一條生路。他們就是在立法院審菸害防制法的時候陳情。」（反菸團體成員 A，2003/11/04）

（2）藝文團體

由於民國 85 年之際，所投入於文化、藝文、體育方面的資金並不足夠，產生菸商主動提供金額舉辦相關藝文活動，反而造成藝文界人士，同聲支持菸商的立場（黃雅文，1999）。反菸團體成員 A 提到，國外菸商的策略結合「愛滋病團體」，而在台灣菸商就結合藝文團體發聲：

「像國外他們贊助「愛滋病團體」，但國內沒有愛滋病團體，他們就贊助「藝文團體」，這是菸商的策略。」（反菸團體成員 A，2003/11/04）

「藝文業者在那邊排隊等著聲援菸商，他們都是大忙人耶。今天「零售商」來，立委就已經夠怕的了，他們又找了這些社會賢達、業者，還有知名的舞蹈團體，通通在立法院等排隊要聲援菸商，當時某知名樂團的負責人簡直歌功頌德地說，他不認識什麼菸商，他只認識一個好人。」（反菸團體成員 A，2003/11/04）

伍、新興立法期（1997-2003 年）：菸品健康福利捐、菸害防制法修

正草案

一、 整體策略

（一） 聯盟策略

面對民間反菸陣營不斷提出嚴格規範的壓力，代表菸商的遊說勢力，在國會也持續以各種「可以曝光和不能曝光」的方式遊說，就算無法真正使菸害防制法鬆綁，至少也要保持現狀，與反菸團體分庭抗禮。而原本因為利益衝突而互有心

結的本土香菸製造商與國外菸商，為了避免被反菸團體各個擊破，這次盡棄前嫌，兩方代表同心協力，聯手向立委遊說。反菸團體作風直接，將修正案交給立委後，便由提案人推動連署；而菸商的拉攏動作則較為迂迴，一方面循正規管道找立委提案、衝第一線，私底下卻又透過隱身於第二線的「操盤手」運作其他人加入連署，同時還有某公關公司以一對一的方式「運作」，直接說服特定立委連署「菸商版」菸害防制法（胡立宗，2002/04/28）。

菸商在立法院的遊說活動，在此階段審查菸害防制法修正案時，比以往更加大張旗鼓。菸商委託的公關公司替立委展開法案連署，一一遊說，讓許多過去反菸的立委開始覺得：「公說公有理，婆說婆有理」。至少有四個朝野立委同時在菸商版和反菸商版法案中簽名連署。菸商的遊說標的其實並未改變，他們堅持同樣的要求，例如：以菸商品牌贊助活動、在網路等新興通路上販售香菸；但菸商的遊說行列改變了，增加了一個國內菸業巨人——菸酒公賣局。在立法院審查國營事業預算（包括公賣局）的此時，在其既有的遊說通路上，壯大了遊說菸商的陣容。國內外菸商同時委託一家具有政黨色彩的公關公司展開遊說，據稱每個月的顧問費高達六位數。過去外國菸商雖有龐大財力，卻缺乏足夠影響立法的本地人脈，此時公賣局的加入，帶來現成的國會聯絡系統和國會公關預算，正好補足了菸商大隊的空窗（羅如蘭，2002/05/08）。

這個階段與之前最大的不同點在於，過去公賣局的身份還是公家機關，因此在利益上與遊說的資源及策略上，與洋菸商有所不同，也在他們各自為政的空隙中，使得反菸團體有進一步成功的機會。然而本階段，公賣局民營化後，角色成為菸商之一，也掛名在菸業協會的會員之下，增加了菸商在立法院的遊說實力。

菸業協會受訪者 K 也表示，公賣局會跟洋菸商合作是最近幾年才發生的事，早年公賣局跟洋菸商一直是一個管理者與被管理者的關係，因為早年公賣局一直是菸酒業的管理者。較為諷刺的是，公賣局既制定政策，但本身也販賣商品，所

以本身角色是蠻混淆的。公賣局早年很滿足於這樣的角色，所以當時公賣局幾乎無須與洋菸商做過多的合作或溝通，因為他們本身就是一個高高在上的行政管理 者、權威者（菸業協會受訪者 K，2003/12/18）。後來因為制定了幾個重要的法令：菸酒管理法、菸酒稅法，以及更加嚴苛的菸害防制法，使公賣局感到必須與洋菸商合作的必要性：

「後來菸害防制法制定了以後，菸酒公賣局就打破了他以往的態度，他覺得他必須要跟國外的菸商合作，他必須要跟國際的菸商合作。因為他們大概預料到，菸害防制法會在未來變得越來越嚴苛，所以必須取得一些國外菸商的資源跟他們對抗法律的經驗。」（菸業協會受訪者 K，2003/12/18）

公賣局與洋菸商共同的策略，也就是共同的敵人則是「輿論」、「社會的道德」、「立法機器、立法院」、「董氏基金會」和「衛生署」：

「他們有沒有各自遊說的策略，我說不太出來，因為公賣局不是菸業協會的會員，他只是一個象徵性的會員。那麼他們的策略沒有什麼太大的差別，他們的策略就是假設說他們共同的敵人是輿論、社會的道德、立法機器、立法院、董氏基金會和衛生署，這是他們恆常不變的敵人。」（菸業協會受訪者 K，2003/12/18）

公賣局也曾針對某幾位立委遊說，雖然過去跟菸業協會有競爭關係，但在這時候又站在同一陣線。除了菸業協會本身會進行遊說外，也會看到公關公司的人在立法院裡面穿梭。雖然立法院開議時，其他閒雜人等不得進入，但仍可見到有人魚目混珠混進議場，包括菸業協會、公關公司的人，甚至有公關公司的人會假冒立委的助理。此外，由於目前市場上的菸品的佔有率，大致上有 50%是國產菸，50%是洋菸，因此為了國庫稅收，財政部的態度也會傾向支持公賣局的立場（國健局行政人員 B，2003/11/14）。

雖然公賣局是菸業協會的會員，但事實上僅是掛名性質，並無真正參與委託

公關公司的行列，因為委託公關公司遊說，必須付出相當的金額，動員他們的人脈去遊說，而公關公司能夠有此遊說能力，則是平常累積互動的結果，也下了很多功夫（公賣局受訪者 J，2003/12/09），但公賣局怕給民眾不良的印象，因此公賣局的遊說活動都是自己進行：

「我們有加入，但是我們沒有參與運作，好比說他們有請了一家公關公司，請公關公司要付費，這個我們都沒有參與。我們怕給一般社會大眾認為說公賣局跟這些菸商又勾結在一起，其實我們的立場是一致的。但是遊說方面，他們是透過「公關公司」去遊說；我們則是站在公司經營的立場去跟立法委員溝通，讓他們瞭解我們的困境，還有我們的一些立場。」（公賣局受訪者 J，2003/12/09）

雖然公賣局與洋菸商立場和目標是一致的，但是在遊說活動的進行方面，仍有部分差異，主要仍是源於雙方之身份與作法上的不同，公賣局有政府部門的性質，而且在與立委溝通時一定會帶著工會陪同前往：

「差異在於，他們找公關公司，他們的遊說能力沒有我們那麼強，因為立法委員幫公關公司，會被人家講說是受到菸商的什麼好處，但是如果說是幫公賣局的話，我們是國營事業，跟政府是一體的；第二點，我們出去的時候，工會一定會跟著去，因為工會的生存權、工作權，比我們還緊張。那立法院、立法委員對工會通常都非常的重視，尤其是國營事業的工會。」（公賣局受訪者 J，2003/12/09）

此外，公賣局與洋菸商除了在遊說的身份和作法不同外，在遊說成果上也有相當大的差異。公賣局受訪者 J 談到，公賣局與洋菸商分頭進行遊說，比較同意與接受公賣局說法的立委佔多數，因為感覺比較名正言順；而菸商則是立委較避諱的對象，如此比較不會引起等「拿了菸商好處」等不當的聯想和攻擊，在連署方面公賣局也是比較佔優勢（公賣局受訪者 J，2003/12/09）。整體而言，菸商遊

說成功的主因可以說是來自於公賣局的加入。

「在連署來講的話，我們提出來的連署單會比他們提出來的連署單的委員，會比較多一點，他們雖然花了錢請公關公司，但是願意去連署的人比較少一點，如果今天連署沒有公賣局的話，他們連署比較不容易成功。我們的力量比較大一點，可以說有三分之二的力量是由我們這邊來主導的。因為立委很怕被人家說他拿了菸商什麼好處，雖然他不會去拿，而且他是因為正義或是他覺得這是應該去做的事情，但是人家很容易拿來做一個攻擊的說法。」(公賣局受訪者 J，2003/12/09)

菸業協會受訪者 K 認為，菸商結盟的團體自然是越多越好，包括買賣菸酒的業者與消費者，乃至於上游的代理商、財團等；另外，還有菸酒公賣局的工會、檳榔攤、餐飲協會、藝文團體等：

「參與的團體當然是越多越好，他們運用的就是買賣菸酒的那一群人、上游的代理商，上游就變成財團。菸商如果透過他們說去找一些政黨很高級的，當然大家都很樂意這樣去做。跟菸酒製造有關的，以菸酒公賣局的工會的員工作代表、檳榔攤的協會代表、餐飲業的協會。此外，某些菸商可能對藝文團體的捐助是蠻大量或蠻持續的，因此也會利用一些藝文團體，音樂、舞蹈、美術等協會去作遊說。」(菸業協會受訪者 K，2003/12/18)

「公賣局則是妥善的利用他們的產業工會，因為公賣局過去在台灣是一個非常大的政府單位，他們自然跟老期的行政體系、立法委員關係蠻好的，他們把這方面跟洋菸商的資源加總並結合在一起，所以他們彼此的關係是既競爭又聯合，他們的競爭是在品牌上的競爭，他們的聯合是在法令基礎上的聯合，所以他們必須要結合。」(菸業協會受訪者 K，2003/12/18)

此外，國會助理 I 也指出當時菸商遊說最具代表性的成功案例，由於立法委

員必須利益迴避，因此，菸商若以廠商的身份出面溝通，委員都會迴避，但菸商比較聰明的作法則是透過藝文團體、教育團體接觸立委，特別是關心文化教育方面的委員：

「某位長期關心文化教育的委員，由當初的支持董氏版本到後來的反對。因為委員等於是文化教育立委，所以藝文團體就找她，希望不要支持董氏的版本。只要是牽扯到廠商，委員們都會很迴避，可是如果是公益團體、藝文團體之類的，委員的戒心不會那麼重。有一條的條文要求菸商可以贊助藝文團體，但不可以有品牌名稱，不能打上公司名稱，菸商就反彈，說這違反商業競爭、商業自由，而且也違反我廣告主希望的方向。」（國會助理 I，2003/12/05）

國會助理 I 進一步解釋，因為透過菸商那種赤裸裸的化身來遊說的時候是很難成功的，因為他的身份是廠商，而且形象不好，而該委員在文教委員會，長期推動兒童教育，怎麼可以讓菸商來荼毒下一代，以她的立場是說不過去的。但菸商迂迴地找到藝文團體，對委員而言，那是她的伙伴、朋友，長期支持她的人，他們來溝通時，委員耳根自然會變軟。這就是同樣的一批人，但因為所找的對象不同而造成的成功失敗與否的例子（國會助理 I，2003/12/05）。

（二） 延滯策略

菸商在此階段仍舊保持其一貫的策略，希望拖延立法進度，因為修正條文幾乎只會更嚴，不可能放寬。由於公賣局及洋菸商都認為「菸害防制法」的修正法條太過嚴苛，當然都是希望能夠拖延就拖延，畢竟原本的法律已經很嚴格了，若要通過更嚴格的法條，他們寧願維持現狀。

「想要拖延的心態當然也有，因為其中任何一個條文都會受到相當大的影響，好比說不能做香菸的促銷活動、不准刊登任何的廣告，甚至品牌的名稱不能有讓人覺得會變得比較健康的方式。任何一個條文訂出來，都一定會有相當大的

困擾，影響非常非常的深遠。所以我們當然是能夠維持現有的條文、已經很嚴格的條文，能夠執行下去就好了。我們並不會主動去提出一個修正，只有在新的修正案出來時，被動的因應。」（公賣局受訪者 J，2003/12/09）

菸業協會受訪者 K 也指出，菸商在立法院遊說的對象，主要是財政委員會與環境衛生跟社會福利委員會，利用他們在這兩個委員會上的實務運作，讓立法的進程越慢越好，其目的幾乎是只有拖延（菸業協會受訪者 K，2003/12/18）。

菸商拖延立法進度的方式，主要是透過朝野協商，由於立法院有「屆期不連續」的規定，也就是說若該法案在此一會期遲遲無法通過，就必須等到下一個會期重新提案，經過重重關卡，直到順利排入大會議程，才有機會再度被討論：

「所以在立法的最後的任期的階段，因為就是有些立委希望快點把他通過，所以他們就密集召開「菸害防制法」所謂的「朝野協商」，朝野協商的時候，意見很多就會在裡面出現，但是協商沒有公報紀錄，多數的委員是希望通過的，少數委員一直在協商的過程之中，反映特定的意見，所以如果早點協商通過，這個法可能早就通過了。」（國會助理 G，2003/12/02）

國會助理 I 也同意菸商在協商過程中有延宕的心態，不過菸商的作法有其彈性，即透過公關公司去表達菸商訴求的彈性，例如，針對第九條的爭議討論時，菸商就會表態哪些部分他們可以接受、可以通過，而哪些不能（國會助理 I，2003/12/05）。

（三） 資訊策略

在這個階段，由於公賣局及其工會的身份與角色的關係，得以進入立法院旁聽，增加了在場旁聽的策略運用；公賣局也以較為理性的方式，不斷地在私底下

拜訪委員，進行立法與政策面的辯論與溝通；在影響輿論與塑造民意方面，無論是洋菸商或公賣局都舉辦了許多贊助活動與公益活動。

媒體記者 E 指出，菸商認為自己本分地交錢、繳稅，也已負起警示的責任，做的已經夠多了。因此，菸商會接近比較有交情的記者，希望他們替菸商表達有力的訴求、操作議題。表達的訴求包括：菸商的生存權、菸品的經濟價值、「吸菸沒有什麼不對」的觀念等（媒體記者 E，2003/11/20）。

（四） 困窘策略

（1）指陳政策缺失

審議菸稅的時候，許多立委和官員都認為增加菸稅將會導致走私，不斷暴露此項法案可能的缺失，希望不要提高菸稅。菸業協會即曾在媒體表示，大幅提高香菸附加健康福利捐不僅會增加消費者的負擔，更會助長香菸走私，達不到禁菸目的，且會造成政府稅收損失（丁萬鳴，1999/06/02）。

公賣局方面之主要訴求，則是認為「菸害防制法」太過嚴苛，將會影響菸農、商家、零售業者、餐廳業者等團體的生計，以及吸菸者（吸菸團體）的權益：

「有些立法委員本身也是抽菸的或者是他同情業者，甚至他瞭解這個香菸對國家稅收的影響，還有相關的一些商家，就是很多賣菸的店、便利商店、賣菸賣酒的、餐廳，如果訂法訂的很嚴苛的話，那吸菸的客人都不進門啦 所以說太嚴苛的規定，也許立意很佳，可是要考慮到商家的經營成本，還有消費者的選擇。」
（公賣局受訪者 J，2003/12/09）

此外，也站在政府的立場表示，菸酒稅收一直是我國政府的重要財政收入，不容忽視。另外，嚴苛的法律條文相對來講也可能有執行上的困難：

「對政府來講，如果反菸團體訂了很嚴苛的條文，使香菸銷售量下降，對於政府的稅收會有影響。「菸」又不是「毒」，既然不是毒的話，法訂得這麼嚴苛，不但損及國家的財政，也損及消費者的權益，還有一些商業利益。可以做一些比較嚴格的規範，但是不能嚴苛，很多法規訂得那麼嚴苛的話，反而不是那麼容易執行，徒具一個法律規範，損害到國家的威嚴，立了法結果大家又不遵守，不如訂一個大家都接受的條文，兼顧到雙方的利益。」(公賣局受訪者 J, 2003/12/09)

2002年5月8日，立法院「衛生環境及社會福利委員會」審查「菸害防制法修正草案」，反菸團體和菸商的角力痕跡更加清晰可見。民進黨立委周清玉支持衛生署及反菸團體，提案強化禁菸限制、緊縮菸品廣告、行銷通路；菸商團體認為這個版本形同「產業扼殺條款」，另擬條文由在野立委提案反制。周清玉版菸害防制法對菸品廣告、促銷行為規範趨於嚴格，並擴及供應商系統。菸品廣告限制範圍擴及電腦網路及雜誌，並且禁止以採訪、報導介紹菸品等方式作宣傳。原本法令允許隨菸附送菸品價格 1/4 以下之贈品，修正草案中則全部禁絕，而菸商公司名稱若有菸草或菸品之字樣、品牌，公司名稱將不得出現在其贊助之意文體育活動。當時即將民營化之菸酒公賣局也與菸商團體站在同一陣線，菸酒產業工會與菸業協會透過國民黨立委張蔡美、親民黨立委沈智慧提出對案，也爭取到包括民進黨立委段宜康、林濁水、陳唐山、賴勁麟等人連署支持。菸商代表強調，菸害防制的概念他們絕對贊同，但菸品產業畢竟合法存在，除非立法禁絕這項產業，否則不應以防制「毒品」的角度扼殺菸品產業的生存空間(黎珍珍、李文儀，2002/05/08)。

立院併案審查民進黨立委周清玉等人以及國民黨立委張蔡美等人提出的兩個「菸害防制法修正草案」版本。進入逐條審查時，支持周清玉版的立委陳其邁、侯永盛、林育生、賴勁麟，以及支持張蔡美版的立委鄭三元、林惠官及洪秀柱，立場壁壘分明。周清玉版本主張由「健康捐」捐助成立財團法人推動菸害防制工作，張蔡美版反對。周清玉版主張菸品品牌名稱及菸品容器之文字，不得使用淡

菸、低焦油或其他誤導或影射吸菸無害健康之用語，且須標示吸菸有害健康之警示「圖文」；張蔡美版僅主張標示有害健康的「警語」。另外，周版主張不得以採訪、報導的形式介紹菸品，不得以其他物品作為銷售贈品或獎品；周清玉的版本也規範擴大全面禁菸及應區隔吸菸室、禁菸區的場所，並規定吸菸室的面積不得大於禁菸區；兩者應有完全的區隔、明顯的標示及獨立的空調或通風系統。張蔡美版則認為這些陳義過高，執行會有問題，而反對納入（何明國，2002/05/09）。

（2）提出對反菸團體的質疑

菸害防制法修正草案引起菸商和反菸團體代理人大戰。部分立委質疑反菸團體接受政府補助，也有利益輸送之嫌。國民黨立委張蔡美、洪秀柱和親民黨立委鄭三元、傅崑萇等人昨天在立法院衛環委員會質疑指出，董氏基金會是國內唯一的反菸團體，接受衛生署贊助反菸活動，是否可能涉及利益輸送，衛生署應公布活動贊助支出明細（羅如蘭，2002/05/09）。

某位立委在聯席會上發言表示：「本席認為反菸團體中有若干人是在沽名釣譽，提出反菸但本身抽菸，假如真正要反菸就應全面禁菸，停止生產！若我們一方面生產香菸，另一方面又要課健康稅，這根本說不通，本席不抽菸，但對此理論不能接受，健康稅好像就是花了錢就可以不要健康，這在理論和實際上都說不過去，因此，反菸團體的意見只能做為參考，不能立刻實施。一包菸有的只有十幾元，再加上十元健康稅等於是漲了一倍，是很沒有道理的事情。」（立法院公報，1998/05/20）

「那在委員會裡頭有人罵我們沽名釣譽，這些記錄是都有。這些所謂的菸商立委、推菸稅的時候的某些立委，這些都是情報來源裡頭的。」（反菸團體成員A，2003/11/04）

（3）表面上反對

對於課徵健康捐的部分，菸商表面上反對，私底下其實是很歡迎的，但是仍有一定的接受幅度：

「菸商很歡迎加健康捐，因為他的 margin 會提高，不會影響他的銷售，所以菸商是很開心的，幾乎加 5 塊錢的時候沒有阻力。所以健康捐兩年前通過時，每個菸商的口袋都賺得滿滿的，這是內部最機密的資料。菸商的策略是他表面都是「反反反」，可是內部裡面準備好多套方案。針對「健康捐」，菸商的策略，表面是要「反」，因為他內部已經做好要調漲的準備，而且很歡迎你漲價，調得越多賺得越多，因為那些錢不是放在菸商的口袋，是放在政府的口袋。」(國會助理 C，2003/11/17)

(4) 干擾

菸商會提出多個參考版本加以干擾，讓人看不清楚菸商真正想要的是什麼：

「比如說丟了十個球出去，讓你的對手看不出來哪一個球裡面有炸藥，就是一個騷擾的策略，比如說丟出來很多版本，讓你看不清楚他最想要的是哪一個，這就是一個騷擾的策略、困窘策略。我想明眼人都看得清楚，重點在別的地方，重點是這根本不是道德性的東西，大家都不應該去賺他那個錢，問題是這個東西根本不應該列為一個商品。」(菸業協會受訪者 K，2003/12/18)

個別菸商其實有不同的利益取向和遊說目標，例如：個別菸商主要要守的法條分別有不同的標的。例如 Mild Seven、Davidoff 等品牌會爭取在廣告限制上的放寬；而 Philip Morris 則是希望爭取贊助活動上的相關規定。而法案審理過程之進行策略：菸商與反菸團體都是各自在私底下有 A、B、C 版本，例如：A 版趨於嚴格；B 版較為中性、妥協；C 版可能就完全很鬆，但真正訴求的版本其實是 B 版，A 版與 C 版其實是用來魚目混珠，作為協商、妥協的比較版本(媒體記者 F，2003/11/21)。

二、 行動策略

(一) 在場旁聽

國會助理 G 指出，所謂的朝野協商不是正式的立法委員開會，所以不會有紀錄，有點像是開會的「會前會」，因為開會的時候想要順利通過法案，避免大家在那時候才協商吵吵鬧鬧，所以在協商之前，就會把一些問題先排除掉，以便在開會時，比較順利（國會助理 G，2003/12/02）。

立法院第五屆第三會期財政委員會之全體委員會，也曾有立委質疑菸商是否進入議場：「本席在發言之前先提程序問題，本席發現會場後面似乎有菸商代表，請問那四位先生是那個單位的？」，當時主席表示，他們是受邀前來的台灣菸酒公司的代表，並指出之前有公會代表要求進入會場，但因議事規則規定非官員不得進入會場，因此也遭到拒絕，被請到委員辦公室觀看電視轉播（立法院公報，2003/05/14）。

「朝野協商時，基本上會場應該是只有立法委員在場，如果有特定團體在的話，會影響到個別立委的發言，比如說你的老闆就坐在裡面，你的發言自然會受到影響。可能有些是業者在朝野協商的會場想要出現，後來也被要求不要讓他們在場，就是所謂「清場」。」（國會助理 G，2003/12/02）

國會助理 G 也曾指出，議場內都只有立法委員在，沒有其他特定團體，委員發言會比較中性，而代表兩種不同利益的立法委員，同時在開會的時候，若現場開放特定某一方的人進入，其實對雙方立委都不太好，不論支持或反對，講話上都會比較有所顧忌（國會助理 G，2003/12/02）。

國會助理 I 則指出，當時就曾有國會助理將公關公司的成員帶入議場，國會助理 I 所服務的委員剛好擔任主席，就曾經進行清場的的動作：

「某立委在上次最後開會的時候死都不來，因為他是國民黨代表，我們委員是主席，可是國民黨要有人簽名，該委員從頭阻撓到尾，他不到場，由他的助理出面一手操盤，那名助理把公關公司的人帶入朝野協商，後來我們委員就很生氣叫他的助理出去，並要求她把帶進來的人也一起帶出去，後來警衛都來了，要求清場，把在場不是助理、不是官員，不是跟這個法案有關的委員請都出場。所以當時閒雜人等都進來了，那些人都掛著助理證。」(國會助理 I, 2003/12/05)

菸商無法親自進入會場旁聽時，甚至會透過公關公司的成員假扮國會助理進入旁聽，有的甚至本身就有雙重身份，一方面是國會助理，一方面又任職於公關公司，或是透過政黨關係得以進入議場：

「業者沒辦法進入任何開會的會場，所以他可能想辦法透過公關公司的人，在中間作監督，譬如說請公關公司的人假扮成立委的助理到會場去，監督那個立委的發言是不是有依照他們業者的意思在發言，甚至有的本身就是立法委員助理，不用假裝。那些公關公司的人還在正式的開會時被請出場。」(國會助理 G, 2003/12/02)

國會助理 I 進一步說明，所謂的假扮助理大約有幾種情況：第一是有些人是拿著助理證進入，第二就是委員有默許他進來，第三就是助理把他帶進來的。有些助理在公關公司上班，有的委員為公關公司服務。助理在公關公司上班的，委員不一定為公關公司服務；而委員為公關公司服務的，助理也不一定都在公關公司上班，委員自己就跟公關公司老闆很熟，甚至有黨派的結合(國會助理 I, 2003/12/05)。

在立法院開會時，工會代表和公賣局都可以在場，朝野協商時也是一樣，但是洋菸商就不能進去，因此，「在場旁聽」方面，由於公賣局及其工會具有政府官員身份之性質，而得以進入議場旁聽，在這方面，洋菸商就比較倚重公賣局這

部分的優勢：

「我們因為身份比較類似是政府的代表，立法的過程，工會代表會到會場去旁聽，可以在會場裡面。朝野協商我們是可以進去，工會代表也可以進去，等於說是旁聽，沒有發言權，洋菸商是不准進去的。業者也可以要求，看他讓不讓你進去，協商的雙方都可以決定誰可以進去，誰不可以進去。」(公賣局受訪者 J, 2003/12/09)

「我們都在台大校友會館，能混進去就混進去。我們當然是不能進去，協商也不能，我們沒有身分，協商不會跟菸商協商，不會跟菸業協會協商，但是菸酒公賣局的工會比較有身份進去，是蠻有同情的眼淚來包裝。菸酒工會也利用他們在立法院的代表，就是全國總工會、全國總商會等身分旁聽。」(菸業協會受訪者 K, 2003/12/18)

公賣局以及洋菸商共同合作、討論，最後擬定菸商的版本，不過在實際進行遊說活動時，則是各自進行，這部分公賣局的遊說較為成功。菸業協會委託公關公司，一年幾百萬的經費，可是一個月下來，爭取到的立委連署人士只有十幾位，但是公賣局的人出馬，一天下來就有 24 位，甚至有爭取到提案人，當然後來還是有人臨時撤簽，但是跟菸業協會相比，公賣局還是比較成功的。其中的原因當然是因為公賣局的角色地位屬於政府單位，對立法委員來講，比較具有正當性，而菸業協會及公關公司對立委來說，都是一個業者的角色，因此較為敏感，若是接受他們的遊說，可能被外界指為有利益輸送之嫌(公賣局受訪者 J, 2003/12/09)

(二) 人情請託

洋菸商主要是透過公關公司，因為公關公司平時就有一些人脈關係。菸業協會受訪者 K 表示，這部分其實很難用黨的力量去約束，而是屬於比較個人的交情與關係，因為某個黨的創辦人、主持人跟一家大的菸商很熟(菸業協會受訪者

K, 2003/12/18)。而公賣局則是運用原有的立委人脈關係來進行溝通（公賣局受訪者 J, 2003/12/09）。

「我想這些都是很「高級」，打個括號的高級，或者是包裝得很好的一種社交活動，或是私交的活動。到立法院的行為應該都是以公關公司為主，那私人的接觸就是吃吃飯、交交朋友啦，應該都蠻多的。」（菸業協會受訪者 K, 2003/12/18）

（三） 直接溝通

公賣局的主要遊說方式是透過「直接溝通」，溝通的方式除了在院會時表達外，主要透過跟立委直接溝通的方式。例如，公賣局的代表直接到立委辦公室溝通，各種立場的立委都會去接觸。主要接觸的是比較同情業者的那一類立委；以及較為客觀、考慮較為全面的立委（例如：瞭解到菸害防制不能太嚴苛，可能會難以執行；考量到業者的生計、國家的稅收之經濟利益等）。另外，公賣局也會拜訪反菸的立委，透過其他關係良好的立委多次牽線，才得以有了二、三次的溝通機會。

「都是直接的，不會有私底下的。其實我們也只是去告訴這些對香菸不是很反感的人，甚至很反感的我們也去跟他溝通。第一、站在政府的立場，應該做一個合理的調整，不要訂一個嚴苛的法規，因為還沒有任何一個醫學證明百分之百證明說香菸直接危害到身體；另外，當然我們知道絕對是對身體是有危害的，我們也是告訴這些立法委員：消費者的權益、業者的生存空間，這些販賣香菸的、餐廳等等。」（公賣局受訪者 J, 2003/12/09）

「第一個是接觸較同情業者的立委，第二個是比較能夠體認到各種不同的立場、觀點的、比較客觀的立法委員。不能偏執一方，非常嚴苛的法規是執行上是有困難的。」（公賣局受訪者 J, 2003/12/09）

公賣局受訪者 H 則認為，洋菸商是比較有力量、有辦法動員的，可能會去花一些公關費；而公賣局最多就是透過一些情說、遊說，靠人情關係去表達意見，的確拜訪過幾次立委，口頭上陳述他們的看法（公賣局受訪者 H，2003/12/03）。

國會助理們的看法也頗為一致，認為公賣局的溝通方式屬於就事論事。國會助理 G 指出，就他的瞭解，公賣局本身也反對民間業者（指洋菸商）去找公關公司的做法，認為這樣做是越來越複雜、混亂。公賣局基本上是蠻理性的，派公司的幹部來拜訪委員作一些政策辯論，沒有什麼暗盤交易的事情。公賣局在院會時可以列席，但私底下也會拜訪委員進行溝通，因為有時在公開場合可能沒有足夠的時間，沒辦法瞭解詳細情況，就得私底下來講，例如：商標有些什麼問題、公賣局這些標誌有什麼問題等等。因為法案本來就是可以協商的（國會助理 G，2003/12/02）。

「只有公賣局以外的業者，才會去找公關公司，公賣局本身沒有去找公關公司，公賣局本身也不能找公關公司，因為他是國營事業。公賣局有過來跟我們談一些有關於法案的內容，但是他不是用所謂暗盤交易的方式，是用公開的方式，甚至可以說是用一種「立法跟政策辯論」的方式，所以我們是可以接受的，因為只要他說的有理，那我們就會去調整。」（國會助理 G，2003/12/02）

國會助理 I 也持相同的看法：

「菸酒公賣局只有來說：希望這個案子委員不要支持董氏的版本，能夠支持菸酒公賣局的版本。有跟我們接觸的話，就只有公賣局，其他菸商都沒有。我不知道委員在回到地方的時候有沒有人跟她接觸，或是私底下的聚會，可是在立法院的國會辦公室是都沒有。他們都是國會聯絡人，都是來跟委員講一下說：董氏的版本太嚴苛了，這樣菸酒公賣局活不下去，希望委員不要支持董氏版本。」（國會助理 I，2003/12/05）

(四) 影響輿論、塑造民意

菸商的公關發言人，當時還主持節目，訪問了當時所有的立委，政商關係非常好（國健局行政人員 B，2003/11/14）。另外，菸商也舉辦許多贊助活動與公益活動，還有比較支持菸商的立委曾委託大學教授進行「菸稅」研究。

(1) 贊助公益活動

菸業協會主要都是依法論法，盡量在法律可以允許或沒有限制的範圍求生存，主要的活動都是委託公關公司，大約可分成兩部分：一是透過公關公司在立法院的遊說；二是委託公關公司協助廣告行銷、舉辦贊助活動：

「菸業協會的遊說方式不外乎是依法論法，就是法律沒有規範的，就拼了命去做；法律規範的，就盡量去抗爭，他們找到的公關公司在台灣已經是非常專業的公關公司，除了公關公司做遊說之外，還會偶爾利用一下專門做事件行銷、做 promotion 的公司，幫他們做體育活動，他們菸業常常用公關公司做立法遊說，用另外一種公關公司去做廣告、行銷，做體育活動、社會活動。」（菸業協會受訪者 K，2003/12/18）

洋菸商與公賣局為了提升社會形象，改變民眾對他們的看法，也做出一部份回饋鄉里的努力，舉辦了許多贊助活動與公益活動，大致包括：紅樹林生態之旅、「九二一大地震」捐電池、「青春五不」。舉辦夏令營、飄舞、直排輪，台北市政府打籃球、鬥牛，淡水河賞鳥，贊助台灣啤酒籃球隊，舉辦社區活動等活動。

「菸草團體為了要提升他自己的社會形象，也去舉辦許多公益活動。個別贊助的部分，最有名的企業贊助是「紅樹林」，還有辦過「九二一大地震」捐電池、種樹。有合作的是一個叫做「青春五不」的活動，委託公關公司負責執行、辦活動，請一些委員，甚至市議員來參加這個活動，告訴大家菸商真的是反對青少年

抽菸的。所以他們就是透過「辦活動」，請委員來看，建立他公共的形象。」(國會助理 C，2003/11/17)

「青春五不，某立委的網站上面有很多過去三、四年參與的活動，應該全部都是菸業協會贊助的。夏令營、飆舞、直排輪，台北市政府打籃球、鬥牛 其實都是菸業所做的。是獨家贊助的，全部都是菸業協會付錢的，協辦包括直排輪協會、夏日基金會。其他像是淡水河賞鳥，都是單獨的菸商他們自己贊助的，有些菸商捐了兩萬棵樹苗去種樹。」(菸業協會受訪者 K，2003/12/18)

「我們贊助「台灣啤酒籃球隊」，每一年一千萬，還有就是說我們的工廠會跟社區作聯誼活動，好比說放電影 啤酒節請社區的人去參觀，等於說回饋鄉里。洋菸商也一樣，經常辦一些公益活動，好比說紅樹林之旅，帶一些小朋友去看生態保育。他們都投入蠻多的心血，讓大家認同說他們雖然生產香菸，但是其實他們也有做一些回饋社會的公益活動。」(公賣局受訪者 J，2003/12/09)

(2) 發表研究

當時，某位立委則是出資委託大學教授進行有關「菸稅」的研究，但研究只有數據，後續的解釋卻是由立法委員作自己解釋，反菸團體發現其解釋有所扭曲，因為教授做出來的結果其實是對反菸團體有幫助的，增加菸稅有助於以價制量，但是該立委卻針對同樣的數字，做成對菸商有利的解釋(反菸團體成員 A，2003/11/04)。

「某位立委，他一個立法委員，怎麼會去做菸稅的研究呢？錢從那裡來呢？教授只做數字出來，不作任何的 analysis。立委為民喉舌到這種程度，自己出資負責。最後數字出來，他就做扭曲的解釋。」(反菸團體成員 A，2003/11/04)

(3) 舉行公聽會

在立法院委員會完成初審的「菸害防制法修正」草案，因為對於菸商的管制趨嚴，菸商團體展開強力遊說，並在 2000 年 10 月 26 日立院舉行的一場公聽會中強烈爭取維持現行條款、不作修正。菸業協會理事長陳戈遠、台灣省菸酒業產業工會聯合會理事長謝史風、雪茄進口商聯誼會會長黃春光等均表示，菸商尊重不吸菸者的權利，同時支持青少年不應吸菸，同時也積極回饋社會，贊助許多活動，但是菸害防制法修正的方向，包括限制媒體採訪報導及雜誌廣告事前審查等規定，不僅有妨害新聞自由之虞；禁止單支、散裝方式販售，以及全面禁止菸品做為贈品，更將影響零售業的商業競爭機制及消費者權利；他們也認為許多公司不只生產香菸，捐助行為卻受香菸影響，不得打出公司名稱，有矯枉過正之嫌。反菸團體除了在會中發言強調支持修法內容，同時還要繼續推動更進一步的修法；同時更發表聲明，指菸商所發動的抗議行動不會影響他們推動菸害防制的決心（鍾蓮芳，2000/10/27）。

（五） 互惠交換

（1）政治獻金

反菸團體成員 A 指出，就他所知，菸商在捐贈政治獻金的部分，大致上可分為兩種情況，一種是只要立法委員敢開口，菸商就敢給政治獻金；另一種是菸商自己會去找尋適合的立委人選，各黨各派、形象好壞的立委都會找：

「菸商有所謂的兩種：一種是普遍贊助，只要敢開口，菸商就敢給錢，不管各黨各派；另一種就是菸商會鎖定對象，不分黨派，而且是「好形象」，因為好形象的人，對我們打擊很大，形象好的立委會說：「我不抽菸，我也很支持菸害防制政策，但是」。菸商也會找一兩個形象比較不好的，擺明了就是鬧場。找不抽菸形象好的立委，大部分是不要出現就可以了。菸商會看每一個人的狀況去談，如果加碼可以再往前走，那就再「加碼」。」（反菸團體成員 A，2003/11/04）

但反菸團體成員 A 也承認，因為每種產業都或多或少會有他的風險或問題，都必須去建立一些關係，因此，並非所有幫菸商講話的立委都是拿了菸商的好處，但是他們也保持合理的懷疑，表示為數不少的政治獻金確實對立法委員有所誘惑，也確實知道有人在還有沒有收到菸商的政治獻金之前就先作表態，以期待菸商在選舉時有所回報：

「很多人都說我們不應該把這些幫助菸商的立委都當作是「菸商立委」、「利益立委」，但問題是，是不是政治獻金真的很多，好處分很多才。在越不景氣的時代，贊助款越少的時候，菸商產業的政治獻金就顯得更重要，不是每個幫菸商講話的都是菸商立委，都拿了菸商好處，但是我們確實知道很多人根本沒拿到錢，就幫菸商講話，先做表態，這個產業很上道，立委不用開口，選舉時菸商就會自動送錢來，或是他暗示一下，菸商就知道。」(反菸團體成員 A, 2003/11/04)

菸業協會受訪者 K 也表示，菸商的互惠方式很多，包括吃飯、打球等等，而政治獻金的捐贈也是確有其事，只是運作得相當機密：

「很多方式啦，這個中間一定有很多的交情，吃飯、打球、贊助。對於立法委員的政治獻金，當然這部分一定是做得蠻機密的，以某種職業道德上來說，我也只能跟你說有。也有一些表面上看起來形象蠻好的立法委員被利用，被濫用，某些人都是立法院的模範生，有一些是立法院非常非常糟糕的後段生。」(菸業協會受訪者 K, 2003/12/18)

(2) 招待、餽贈

公賣局受訪者 J 表示，互惠方面比較沒有辦法直接證實，大都是一些傳聞，但平時的招待、餽贈可能是有一些，透過公關公司來進行，不可能是菸商自己以自己的名義進行，公賣局更不可能。此外，政治獻金的捐獻也更是不可能發生的事：

「既然叫做公關公司，他平常就有下了很大的功夫，做這種交誼，難免就是有一些，菸商透過公關公司，不會直接以自己的身份遊說，那是絕對不行的。立委也不能夠接受政治獻金，菸商酒商都不能做這個，尤其是菸商。」(公賣局受訪者 J，2003/12/09)

媒體記者 E 則指出，實際上，衛環委員會的遊說活動存在已久，菸商主要接觸的是某一位立委，據稱該立委是屬於那種只要禮數(禮物、交易等)夠就會幫忙的。而菸商委託公關公司，其實是相當聰明的作法，因為所委託的公關公司原本就有相當濃厚的政黨色彩。而整個修法過程，該公司好像也有送委員禮物(媒體記者 E，2003/11/20)。

(六) 草擬菸商版本給立委參考

菸商保持一貫的作法，在相關法案修正時，擬訂相對的菸商版本供立委參考。當時的版本大致有三個，一個是行政院衛生署提出之版本、有兩個是立法委員自行提出之版本，分別由支持菸商與反對菸商的立委提出，而代表菸商的版本的內容是公賣局和洋菸商一起討論出來的：

「菸商的法條是他們主動提供給委員的，那個是菸商版，所以立法院那個時候在鬥法的時候，就是一個菸商版，一個董氏版，那董氏版就找了一票委員，菸商版就找了一票委員，簽法案」(國會助理 I，2003/12/05)

「那時候還有行政院的版本、一個是我們的版本，立法的時候，如果只有一個版本的話，就只能就這個範圍來討論。像上次有三個版本，就是行政院一個版本，然後立法委員周清玉提供的一個版本就是由董氏基金會來提供的，非常嚴苛的，那我們業者共同模擬了一個版本，請支持我們的這些立委做。最後等於說是董氏基金會版本跟我們業者的版本在對抗。原則是(公賣局與洋菸商)一起討論出來的，因為我們共識是一致的。」(公賣局受訪者 J，2003/12/09)

菸業協會受訪者 K 表示，菸害防制法等修法對菸商來講，是一場殊死戰、肉搏戰。對菸商來說，任何的菸害防制法的條文、重要細節、數字、文字上的約束，他們都是據理力爭、逐條力爭，字斟句酌地去爭，若牽涉到菸商的權益、時限、影響到利潤，或是銷售的自由度或空間，讓他們不能夠游刃有餘的話，菸商是會拼了命去爭的。因此，擬訂菸商版本是菸商自發性的行為（菸業協會受訪者 K，2003/12/18）。

正當眾多版本爭議甚囂塵上，當時某位本來關注其他法案的立委，就曾以近乎「要脅」的方式表示，如果菸害防制法修正案的某幾條條文不依照她的意思，就要砍某個法案的預算（國健局行政人員 B，2003/11/14）。

（七） 參與選舉：競選經費、文宣

因為立法院的議事型態具有「交換」的性質，所以菸商會事先給競選經費（或政治獻金）的方式進行遊說，在對象上不分黨派，針對各黨各派的立法委員給予金錢上的利益，希望他們守住哪一條或哪幾條法案條文（國健局行政人員 B，2003/11/14）。

在參與選舉方面，公賣局的工會也是其中重要的角色，工會的會員會串連其他的工會共同協助立委候選人造勢、發散文宣，甚至發函員工要投票給特定候選人，作為回饋立委的方式。

「因為工會有相當大的影響力，在選舉的時候，我們工會就將近一萬人，跟我們串聯的其他工會，誰對我們比較照顧，我們當然會在選舉的時候支持他們，不管在人力、物力。好比說他們選舉要造勢的時候，我們就會去幫忙造勢。他要發文宣，我們工會免費地去幫他做事。投票的時候，我們工會會發函給各員工說我們要支持誰。選票是很現實的東西。」（公賣局受訪者 J，2003/12/09）

公賣局受訪者 J 更進一步舉例指出工會所代表的選票力量，當時有位相當支持反菸的立委後來落選了，就極有可能是因為公賣局的員工不支持，而在選舉時動員選民不支持該立委所致（公賣局受訪者 J，2003/12/09）。

菸業協會受訪者 K 則指出，這些知名的洋菸商要在檯面上進行遊說或捐贈政治獻金都是相當敏感的作法，因此真正對立法委員有影響的，可能是販售菸品的下游產業（銷售商、便利商店等）的財團，才是最直接的：

「菸的銷售商才是他們立法最大的助力，或是說反作用的力量。在立法上的規範，這些大的菸商他們在做遊說、做政治獻金是很敏感的事情，他們大概不會留下什麼資料。可是菸的銷售公司、代理商、便利商店的這些財團，他們對立法委員的贊助才是最直接的，他們會有所謂「豢養」或「認養」這些他們有交情的立法委員。這是管理上講的「虛線」，double line，才是像蜘蛛精的盤絲洞，才造成這個社會上虛虛假假、真真實實的搞不清楚。」（菸業協會受訪者 K，2003/12/18）

「財團去做遊說的動作，這是一個大家管理上的共同目標，他們也不需要溝通。動員要動員人多的、那些數量大的，但是上層那些便利商店財團，那是另外一程度的動員，可能是在高爾夫球場上、餐廳上的動員。但是這個動員的動機、誘因都是利益、都是商機。」（菸業協會受訪者 K，2003/12/18）

（八） 政黨遊說

國會助理 I 表示，我國黨部、黨鞭的力量還是相當大的，因此菸商在遊說活動中，也一定不會忽略這個部分，而當時該助理所服務的委員也曾承受過來自黨團的壓力：

「透過黨部、黨鞭遊說，當時我們在菸害防制法，當時就出現兩個聲音，當

時第四屆的三長是傾向支持菸商版本的，因為地方的壓力太大了，菸商去動員那些地方壓力而產生的，零售商也好、藝文團體也好，所以他們傾向支持菸商的版本。可是像我們委員她是不分區，一定要聽黨團的話，所以她的壓力來自於兩重：一個就是她認為要實踐自己的理念；第二個就是她又不得不去屈服於黨團給的壓力。」(國會助理 I，2003/12/05)

國會助理 I 更進一步說明立法院的國會生態是一個團體戰，除了個別立委的各個擊破之外，更要協商好黨團的意見：

「立法院一定是一個團體戰，各個擊破完了，還有團體戰。各個擊破完，黨團那沒有遊說好，黨團傾向不支持也沒用；但若黨團傾向支持，而各個委員沒談好，也是白搭。所以他們其實也是做了很多苦工，全面戰跟個人戰。如果是正規作戰的話，有一些公關公司的助理根本就在這邊當助理，他們就非常熟悉這種狀況，委員跟誰最好、跟誰不好，要知道這些委員跟哪些委員很好，屬於什麼政黨，或是什麼人在他心目中形象是有一定的地位等。」(國會助理 I，2003/12/05)

在政黨的遊說方面，公賣局的代表會先向「黨部」遊說，尤其是先向「黨鞭」遊說，接著再跟個別立委，尤其要接近重量級的、有影響力的立委。在連署法案時，有影響力的立委往往可以影響其他立委的決定，例如：連署簽名時，某某重量級立委都簽署了，而且又是提案人時，往往會影響其他立委也加入連署的意願。公賣局受訪者 J 指出，他們比較希望執政黨能夠支持，首先是得到「執政黨」支持是比較有利的，第二個要考慮的就是「人數」；還有這些立委的強勢與否，因為立委有分 A、B、C 級，所謂 A、B、C 級不是指立委的問政能力，而是他的影響力 (公賣局受訪者 J，2003/12/09)：

「有些是黨鞭，有些是立法院他的人緣很好，一呼百應，或是很多人要買他的帳。但有些人是其他人都看不到的，連名字都叫不出來的這種。所以 A 級的越

多越好，重量級的越多越好。也會去向黨部遊說，都是從黨開始，「黨鞭」開始，人數越多對我們越有利，因為連署就是靠人數嘛，還有表決。」（公賣局受訪者 J，2003/12/09）

此外，重量級的立委在朝野協商時更為重要，有地位的立委甚至可以決定哪些人可以進會場旁聽：

「是不是重量級立委，在朝野協商的時候就能夠顯現他的力量。因為重量級的人通常會講說「通通不准進來」或「通通可以進來」，不是重量級的立委也不敢講話。所以我們就要找重量級的。但連署的時候就不分大小，而在協商的時候，或是在發言的時候，重量級的越多越好，而且有些是有影響力的人簽了，大家就會跟著簽。」（公賣局受訪者 J，2003/12/09）

不過，菸業協會的受訪者則有比較不同的看法：政黨遊說都是先透過個人，再去接觸黨團，但不會直接去找黨團代表，而是透過與立法委員的私交，或是透過公關公司或律師去接洽，淡化菸商的商業角色。

「都是先透過個人去遊說，他們找到黨團大概都是非正式的，這個行業的立場到黨團那去，是不太容易變成黨團的 agenda，以這兩三個大黨公開正式的態度，是不太願意跟菸結合在一起的，菸商是不太會直接去找黨團代表。例如這個立法委員正好是黨團的人，正好是某一個委員會的，我跟他很熟。強調是個人基礎，不是專業基礎。菸商盡量避免他們的角色，把他們的商業角色淡化，但把他的專業角色利用公關公司和律師去強化。」（菸業協會受訪者 K，2003/12/18）

（九）選區壓力策略

（1）藝文團體

國會助理 I 表示，菸商會釋放選民壓力，例如尋求藝文團體、零售商、餐飲

業者的結盟，藝文團體就針對文教委員會方面的委員；透過公關公司運作，針對形象好與形象較不好的立委雙管齊下，當時還有立法委員就帶著藝文團體代表出現在立法院：

「藝文團體、零售商，還有餐飲業有打電話來拜託啦。菸商比較會放給選民的壓力。那像藝文團體他們來自各地，所以他們會找文教委員會，鎖定幾個委員會。公關公司可能會找形象不好的主打，但裡面也會找幾個形象好的，讓人家覺得這個法案是一股清流，不然找形象差的委員，大家都傾向不支持，這個案子就容易被污名化；但若由形象很好的委員來提，縱使這個案子有問題，都能夠得到高度支持。因為大家法案是看「人情」居多。」(國會助理 I，2003/12/05)

「當時某立委還帶了一兩個藝文界團體的代表，也不是真的是這些大頭，就都是公關公司運作，去每個辦公室，很多立委說：不要你們董氏也給壓力，藝文團體也。其實該立委帶的藝文團體，真正的只有兩個代表，而且不是真正知名的代表，其實後面那一大票人都是公關公司的人，表達說：藝文團體要生存啊，不要簽署這樣的一個版本等等。」(反菸團體成員 A，2003/11/04)

(2) 相關產業的生計

在選區壓力部分，菸商大部分是針對南部選區的立法委員，動員零售商、餐飲業者向委員發聲。動員零售商的方式是透過公關公司給予制式化的書函內容，請業者簽名，再傳真到立委辦公室。菸商藉這些方式化身為不同的團體的形貌出現，便可一步步做到全面包圍：

「像是零售商就找南部的委員，就找選區的委員，因為選區的委員這種壓力會比較大。他們基本上的作法就是由公關公司統一寫好陳情書，然後零售商只要簽名就好，可能是一頁或每頁回傳，我們台中的零售商也會傳真過來，希望委員不要支持董氏的版本，會壓縮他們的生存空間。可以發現他們前面都是制式的，

可能用電腦打好，後面就是零售商簽名。」(國會助理 I, 2003/12/05)

國健局行政人員 B 也表示，菸業協會曾號召菸農、零售商、餐廳業者等，對立法委員施壓、抗議，這些人不可能自行集結，一定是有人動員所產生(國健局行政人員 B, 2003/11/14)。

「還有餐飲業透過南部的委員發聲，他們就成為菸商或遊說團體所變成的各種不同化身。菸商就去找出這個法一旦落實，對這些領域都有非常嚴重傷害的團體跟廠商做訴求，因此他就不是以一個菸商的角色，這些人出來時就以他們生計的角色做訴求，他們各自散布在全國各地，以選區來講，他們都是某些立委的選民，所以他們只要跟他們的委員做訴求，就等於全面包圍。」(國會助理 I, 2003/12/05)

公賣局在這部分比較特別的作法是，找公賣局工會的成員陪同前往進行遊說，向立法委員表達生計受到重大影響的相關產業與團體，其生存權、工作權等相關權益都會有問題：

「我們工會站在工作權的立場去告訴立法委員，今天如果把這些菸封殺到完全沒有空間的時候，我們菸廠的幾千個員工生活就會陷入困境，所以他們也是爭取「工作權」、「生存權」的立場去跟立法委員溝通，很多立法委員也認同。今天菸的空間越來越小的時候，那這些菸農的生計就會有問題。除了這些員工的生存權、工作權以外，對政府的稅收，還有對整個社會的影響，包括吸菸團體，還有業界的不管是連鎖店、零售店、批發、生產者、製造者等，都有相當程度的影響。」(公賣局受訪者 J, 2003/12/09)

(十) 訴訟策略

菸業協會受訪者 K 指出，訴訟策略其實是一個備用的策略，菸商並未正式

使用。但在行政訴訟方面則是行之多年，由於菸害防制法的規定嚴苛，因此菸商不斷針對所被檢舉之不服案件加以訴訟，以避免遭到除名而無法繼續營業：

「訴訟策略是個備用的策略，比方說已經被處罰了，被開罰單。其實行政訴訟他們已經是行之若干年，他們是有在做。有行政訴訟，如果開了罰單，他們覺得不合理、不服判決。他們必須要訴訟，因為菸害防制法的規範非常嚴格，記過第三次以後，就要開除，就除名了。」（菸業協會受訪者 K，2003/12/18）

第三節 「菸害」議題生命週期各階段策略差異比較

本研究針對「菸害」議題生命週期的各個階段，整理出當時的媒體議題呈現之重大事件，以及各階段的菸商遊說策略有何差異，試圖進一步瞭解這些媒介議題與菸商策略之間之關連性與互動性。

表 5-1：菸商各階段之遊說策略差異

菸害議題相關法案之生命週期	相關媒體議題	菸商遊說策略
壹、潛伏期	反菸運動興起	較為低調、不明顯
貳、擴大期	菸害防制法草案提出	延滯
參、法案延宕期	私菸問題、入關議題	延滯、聯盟
肆、立法解決期	菸害防制法重見天日與立法通過	延滯、資訊、聯盟、困窘
伍、新興立法期	菸品健康福利捐、菸害防制法修正草案	聯盟、困窘

資料來源：本研究整理。

生命週期的第一階段，由於反菸團體的成立與結盟，促使反菸運動興起，菸害議題相關法案便開始醞釀，處於潛伏期的階段。反菸團體積極與其他公益團體結盟，提供資訊給行政部門與立法單位，不斷指陳「菸」對人體的危害，希望喚起國人對菸害意識；而菸商遊說策略則是較為低調、不明顯的，因為菸商當時並不認為反菸團體會造成什麼太大的威脅，因此先靜觀其變。

反菸團體仍然持續不斷地提供資訊給相關單位，隨著菸害防制法草案的提出並送入立法院等待審議，菸害議題相關法案便進入了生命週期的第二階段「擴大期」。此時菸商才真正感受到反菸團體的促法動作加劇，於是菸商開始警覺到事態嚴重，於是透過各種管道希望延緩立法的進度。

生命週期的第三階段，各大洋菸商終於決定攜手合作，集結起來成立「中華民國菸業協會」，結合菸商的力量爭取相關權益，並建立對外溝通及表達意見的

管道。此階段媒體上之反菸議題較為薄弱，由於當時「走私菸」問題相當嚴重，遂引起菸商、反菸團體、政府相關單位等的重視與討論；此外，適逢我國正積極爭取加入世界貿易組織，媒體的焦點也放在在各項經濟議題上面。在「菸」的部分則是著重菸酒公賣局民營化的進程，以及未來菸酒開放進口後對我國經濟和稅收的衝擊和影響方面。表面上，媒體的議題重點並不放在菸害防制法上，然而私底下，菸商與反菸團體仍不斷透過各項管道進行立法遊說。菸業協會便透過熟悉國會生態，且具有良好黨政關係的公關公司代為進行遊說，並持續拖延立法進度之策略目標，順利地將法案延宕下來，因此使菸害議題相關法案進入了法案延宕期。

生命週期的第四階段，反菸團體仍舊持續反菸、拒菸的宣導工作，直到 1996 年美國總統柯林頓正式將尼古丁列為成癮性藥物管制，而國內立法院也醞釀著要在最後一個會期出清堆積已久的眾多民生法案。在此國內外局勢皆有利於菸害防制法的情況下，反菸團體便乘勢扭轉先前之立法頹勢，使菸害防制法重見天日，因此菸害防制法得以進入「立法解決期」。而菸商也在這個階段面臨極大的挑戰，在媒體議題上，訴諸十萬個零售店、五十萬人的生計、五百萬吸菸者的不便及影響體育、藝文界爭取贊助來源等訴求。在遊說策略上，可說是使出渾身解數，用盡各種可能的策略，透過延滯、資訊、聯盟、困窘等策略，希望對法案的立法過程加以阻撓；或即便無法力擋立法風潮，也希望在一定的範圍內爭取有利的條文，而非原本嚴苛的條文內容。

最後一個階段，相關媒體議題包括：菸害防制法正式施行，我對美菸商提出菸害賠償等，但針對菸害議題相關法案之媒體議題主要有二：其一是反菸革命的第二波「開徵健康福利捐」，反菸團體指出我國菸價是全世界最低，並再度集結各公益團體為盟友，促動菸品開徵健康福利捐，提供相關資訊給立法委員，尋求支持；其二則是持續推動「菸害防制法」的修正條文。而在此階段菸商策略亦有新的變化，在結盟的伙伴上，加入了過去角色模糊、市場上的競爭對手——台灣菸

酒公賣局⁶，增加了菸商的遊說陣容與實力；在遊說策略上也一改以往在菸害議題正當性上的弱勢角色，甚至曾運用困窘策略反過頭來質疑反菸團體的正當性。

在菸害議題相關法案生命週期的各階段中，透過相關媒體議題、菸商遊說策略的對照下，可以發現菸商與反菸團體的立法遊說角力過程呈現戲劇性的變化，菸商遊說策略走向有時受到外在環境的議題趨勢影響，有時則是因為菸商之策略而導致媒體議題的偏向；反菸團體之策略運作亦然，在資源有限的情況下，積極尋求媒體上之發聲；而媒體議題也曾促使反菸團體得到推動立法的機會。

⁶ 此時已改制為「台灣菸酒公司」。

第四節 菸商遊說對象差異比較

針對菸商所遊說的主要對象，也就是立法院本身來看，相較於反菸團體以地毯式地一一敲門拜訪委員之遊說方式；菸商在財力雄厚的背景下，委託了公關公司作為幫手，而且菸業協會所委託的這家公司具有相當深厚的黨政背景，除了透過專業遊說者的嫻熟國會生態的運作外；更重要的是，黨政背景所帶來的人脈關係與人情。

此外，再進一步探究，菸商在立法遊說之時，乃是針對幾位特定的立委，鎖定相關委員會，因為立法機構的專業分工，因此有各個不同性質的委員會掌管不同的專業領域，菸害防制法本身就是屬於特定的議題，在立法院的生態中，一讀過後便會「付委」，送到委員會審查。因此，特定的委員會就掌握比較大的影響力，尤其是該委員會的召委對法案是否排入議程，有決定性的生殺大權，因此在這個階段，不管是菸商或是反菸團體，都積極著力，希望得到召委的青睞。

第二個關鍵的立法階段，則是委員會審查後，接著要進入的「二讀」階段，在這個部分，每位立法委員都有權表達意見與看法，甚至反對該法，而致使該法延宕下來，這個階段常常拖延相當冗長的時間，也是利益團體之間拉扯、較勁最白熱化的階段，具有法案決定性的影響，因為二讀如果通過了，法案幾乎已成定局，三讀只是在文字上的潤飾和修改，無法改變法條的根本精神。

此外，根據本章前兩節所呈現的菸商策略和訴求，可以大致歸納出幾點差異，菸商對不同的委員會之遊說方式與訴求亦有所不同：

（一）衛生環保及社會福利委員會

（1）表示同意「菸」有害人體的訴求

由於衛生環保委員會的專業性，熟悉國內外相關的醫學報告與研究，因此，

菸商也瞭解自身產業存在的正當性的確受到質疑，所以在爭取任何有利的條文前，還是會先表示同意「菸」有害人體健康的訴求，再進一步求得協商的可能性。

（2）配合政府政策

菸商認為自己是一箱合法正當的產業，所生產的菸品也是合法存在的商品，因此，在態度上，則是表現出安分守己，守法、繳稅等等，認為本身已經仁至義盡，努力配合政府政策了，希望政府也給業者一個生存的空間。

（3）訴求吸菸人口的權益

由於菸商要以自身的「經濟利益」與「健康環保」這樣的意識對抗誠非易事，因此，在結盟團體的訴求上，不敢明目張膽地要求業者的生存權，而是訴諸消費者，也就是吸菸人口的自由權、人權，把問題的推到與「生命健康安全」這樣高道德議題等同的層次。

（二）財政委員會

（1）加稅會導致走私

在財政委員會上，由於財政部和財政委員的背景之故，會將焦點擺在國家整體經濟的面向上，因此，在菸商遊說的訴求上，主要都是把焦點放在對國內經濟、政府財政、稅收的影響層面。例如，增加菸稅會導致走私，這樣國家反而收不到稅。限制洋菸進口，就失去進口菸的進口稅，是國庫的巨大損失等等。

（2）訴諸經濟壓力及業者生計

比較值得一提的是，菸商在爭取有利的法條內容時，明顯的採取結盟的方式，動員所有可能受波及的產業共同發聲，例如：零售商、餐飲業者、菸農等等，所有跟菸的製造、廣告行銷、包裝、銷售等有關的產業，集結他們的聲音和意見，

向立法委員陳情。

(3) 訴諸國家財政收入的經濟利益

在財政委員會上，大家關心的就是國家的財政收入，因此在這個共同的目標下，財政部會傾向支持公賣局。再加上過去公賣局的政府單位之身分，其實或多或少讓人混淆其角色定位，在意見交流上，立法單位也比較會以同僚的心態去聽取意見。