

調 查 報 告

壹、案由：據訴，經濟部投資審議委員會通過外國菸商來臺設廠，衛生福利部及所屬國民健康署等主管機關未盡職責，均涉有違失等情。

貳、調查意見：

本案係據財團法人董氏基金會(下稱董氏基金會、本案陳訴人)到院陳訴略以：「民國(下同)95年，國際菸商首度於苗栗設置菸廠時，董氏基金會等民間團體即多次發函並召開記者會，指出：允許國際菸商在臺投資設廠係違反國際條約及我國法律之行為，經濟部、衛生福利部(下稱衛福部)均置之不理，此次再度違法同意外國菸商在臺投資設廠行為，自應追究責任。外國人投資條例第7條第1項第1款明定，對國民健康有不利影響之事業，『禁止』外國人投資。相關政府部門允許國際菸商投資對國民健康有不利影響之事業，已違反該條例規範。又臺灣每年有2萬人死於菸草相關疾病，菸草危害國民健康甚鉅，本應屬『禁止』外國人投資項目，然經濟部發布之『禁止及限制僑外人投資業別項目』列表中，僅將菸草製造業列為『限制』外國人投資之事項」、「立法院於94年1月14日審議通過之世界衛生組織(World Health Organization, 下稱WHO)『菸草控制框架公約(Framework Convention on Tobacco Control, 下稱FCTC)』第5.3條規定：『締約方在建立並落實有關菸草控制之公共衛生政策時，應根據國內法積極保護該等政策免於受到菸草業者商業利益或其他利益之影響』，該條實施準則之指導原則4更明白揭示，由於菸品係致命商品，對菸草業的建立或開展業務，政府不應提供優惠待遇。衛福部多年來投入相當經費進行世界衛生組織有關菸害防制規範發展之研究，對該等條約及準則內容均知之甚詳，然於經濟

部審查國際菸商之投資申請時，竟未提供決策單位相關必要資訊，更未盡國民健康主管機關之職責表達反對，坐視臺灣允許菸商於科學工業園區設廠，提供各項投資優惠，違法瀆職之處，至為明確」等情。

案經於104年9月15日召開調查計畫及調卷重點研商會議，旋於同年月18日分別函請經濟部、衛福部、財政部、臺南市政府、法務部、行政院法規會(下稱法規會)就有關事項查復併附佐證資料到院。嗣於同年10月5日邀請董氏基金會到院協助釐清相關疑點，並於同年11月4日詢問經濟部投資審議委員會(下稱投審會)、經貿談判代表辦公室、工業局、投資業務處、衛福部國民健康署(下稱國健署)、財政部國庫署、賦稅署、關務署、外交部條約法律司等相關主管人員，已調查竣事。茲分述調查意見如下：

- 一、「吸菸有害健康」自菸害防制法於96年修正公布後，早已屬國人普遍認知之菸品法定警語，外國人投資條例第7條縱授權行政院訂定並定期檢討「對國民健康有不利影響而禁止外國人投資之事業別」，然菸草製造業卻遲未被列入，無異否定其對國民健康有不利之影響，難謂與社會通念及國人基本認知契合，尤與前揭警語衝突與矛盾，行政院亟應基於維護國民健康為前提下，綜合國內外各種主、客觀因素積極審慎檢討：
 - (一)按法律條文用語涉及不確定法律概念，乃賦予主管機關相當程度之判斷餘地，固應尊重主管機關基於法律授權之合法性判斷，但其不能悖離民眾基本認知、一般公認之價值判斷標準、社會通念、論理法則及經驗法則，如涉及人民基本權利，相關行政程序及判斷尤應符合專業及周延性之要求，倘有恣意濫用、消極怠惰及其他違法情事，尚非不得撤銷或變更。此分別有司法院釋字第432號、第491號、第

545號、第553號等解釋、最高行政法院95年判字第2143號、99年判字第30號、103年判字第458號、104年判字第194號、第39號、第10號等判決及相關文獻理論¹，足資參考。

(二)關於本案陳訴人指陳：菸製造業應依外國人投資條例第7條規定：「(第1項)下列事項禁止投資人投資：一、對國家安全、公共秩序、善良風俗或國民健康有不利影響之事業。二、法律禁止投資之事業。(第2項)投資人申請投資於法律或基於法律授權訂定之命令而限制投資之事業，應取得目的事業主管機關之許可或同意。(第3項)第1項禁止及第2項限制投資之業別，由行政院定之，並定期檢討。」，納入外國人禁止投資業別等疑義，詢據中央主管機關—經濟部查復略以，前開條文於75年5月14日修正前為第5條，其投資範圍係採正面表列，規定如下：「本條例所稱投資，其範圍如左：一、國內所需之生產或製造事業。二、國內所需之服務事業。三、有外銷市場之事業。四、有助於重要工、礦、交通之事業。五、從事科學技術研究、發展之事業。六、其他有助於國內經濟或社會發展之事業」，嗣於78年5月26日修正為負面表列，規定如下：「(第1項)左列事業禁止投資人申請投資：一、違反公共安全之事業。二、違反善良風俗之事業。三、高度污染性之事業。四、法律賦予獨占或禁止投資人投資之事業。(第2項)投資人申請投資

¹ 黃錦堂，行政判例與司法審查，最高行政法院電子收費系統案判決評論，宣讀於「95年行政管制與行政爭訟」學術研討會系列之二，95年；張嘉麟，藥害救濟機制析論，消費者保護研究第11輯，96年；曾大千，我國教科書審定制重編決議之法理分析，臺北市立教育大學學報，第42卷第1期，100年；廖又生等，我國著作權法關鍵之不確定法律概念判斷準則評析，亞東學報第32期，101年；李惠宗等，經濟行政法中不確定法律概念之研究，經濟行政法制實務研討會論文集，101年。

左列事業，應符合目的事業主管機關之規定並經其審查同意：一、公用事業。二、金融保險事業。三、新聞出版事業。四、法令對投資人投資加以限制之事業。(第3項)第1項及第2項禁止與限制投資人投資之業別，由行政院定之」，續於86年11月19日因考量禁止僑外投資之事業項目應符合國際化、自由化之趨勢，除其所投資經營之事業有害於國家安全、公共秩序、善良風俗或國民健康，以及為法律所禁止外，原則上無予以禁止之必要，爰參照關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade，下稱GATT）之原則，以及經濟合作及發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development，下稱OECD）國際投資宣言有關規定²，於86年11月19日修正時改列為現行第7條之規定。

(三)揆諸上開條例第7條第1項之內容及文義，依國人一般生活經驗及智識判斷，凡是對國民健康有不利影響之事業，自應禁止外國人投資；反之，未禁止外國人投資之事業，則應對國民健康無不利之影響，尚無灰色模糊空間。查「吸菸有害健康」自菸害防制法第6條於96年7月11日修正公布後，既早已屬國人普遍認知之「菸品法定警語」，就「有害」程度洵較「不利」嚴重，顯而易見以觀，菸草製造業對國民健康有不利之影響，自屬國人依生活經驗及基本智識即足以直接可得之判斷，顯無庸置疑。然

² 係指83年關稅及貿易總協定第1條第1項規定：「對輸出或輸入，有關輸出或輸入，或因輸出或輸入所生之國際支付所課徵任何種類關稅或規費；及對該等關稅及規費之徵收方法，有關輸出及輸入之一切法令及程序以及本協定第3條第2項及第4項所涉事項，各締約國對來自或輸往其他締約國之任何產品所給予之利益、優惠、特權或豁免，應即無條件給予來自或輸往一切其他締約國之同類產品。」；OECD國際投資暨跨國企業宣言與決議前言：「會員國承諾給予在其境內營運的外國(控制)企業的待遇，不低於在類似情況下給予本國企業的待遇。」。資料來源：經濟部。

而，行政院依上開條例第7條之授權，訂定及歷經數次檢討修正之「對國民健康有不利影響而禁止外國人投資之事業別」，卻遲未將菸草製造業列入，無異否定其對國民健康有不利之影響，難謂與社會通念及國人基本認知契合，尤與前揭警語衝突與矛盾。

- (四) 雖據經濟部分別查復略以：「外國人投資條例第7條第1項第1款所稱『對國民健康有不利影響』之事業，此屬不確定法律概念，賦予各目的事業主管機關相當程度之『判斷餘地』，其他機關或一般人民應先予尊重……」、「……倘以毒性化學物製造業為例，於92年2月21日經行政院修正列入限制僑外人投資業別項目，而非禁止僑外人投資之業別項目，查毒性化學物製造業難謂非屬對國民健康有不利影響之事業，然仍列入限制類之業別，並非謂有涉及國民健康之影響者即均應禁止外國人投資，在可允許之範圍內可為有限度之使用與投資，堪認屬於『可容許之危險』業別；其他類似情形之行業，尚包括農藥生產業及環境用藥製造業……等」云云。惟查，其他機關或民眾固應尊重主管機關就不確定法律概念基於法律授權合法性之判斷，但其不能悖離專業知識、社會通念及一般生活經驗法則，如涉及健康權等人民基本權利，相關行政程序及判斷尤應符合專業及周延性之要求，其判斷倘有恣意濫用及其他違法情事，更非不得依法撤銷或變更。況且，外國人投資業別項目是否對國民健康有不利之影響，應綜合該事業產品之用途及其產製過程對國民健康影響之程度為研判之依據。基此，菸製造業於國內產製之菸品，除國人隨處輕易可購得之外，其用途係作為國人吸食之用，直接影響國民健康至

鉅，與毒性化學物質、農藥、硝化甘油之用途顯非作為國人吸食、服食之用，在其合法使用用途下，對國民健康尚無直接不利之影響，洵屬二致，足證經濟部率將該等投資項目與「菸製造業」相互類比，要難可採，實難化解民眾及反菸團體疑慮。

(五)縱據經濟部又表示略以，91年間為因應臺灣加入世界貿易組織(World Trade Organization，下稱WTO)及菸酒管理法之制定，囿於菸草製造業在我國並非屬於禁止經營之行業別，倘列入禁止類之業別項目則有違反國民待遇原則³之虞，且FCTC及國際相關公約尚未禁止菸草製造業於各國設廠(詳下述)。然而，我國外國人投資條例上開條文，既對國民健康有不利影響之事業，禁止外國人投資，規定至為明確，基於捍衛國民健康，反菸團體及國人據此要求政府機關落實依法行政，於情、理、法各層面皆屬當可期待之必然舉措，相關主管機關自應審慎正視妥處，尚難要求一般民眾得以窺見國際經濟現實環境及所稱之國民待遇原則，從而對政府未將菸草製造業依上開條文列入禁止外國人投資之事業，顯難有正面觀感。凡此經濟部等相關主管機關除應加強宣導與溝通之外，尤應對上開條文究係與國際現實環境難以契合，或肇因該條文字設計彈性不足致生執行疑義，相關主管機關自應綜合國際相關規範等國內外各種主、客觀因素積極審慎檢討，併此指明。

(六)綜上，「吸菸有害健康」自菸害防制法第6條於96年7月11日修正公布後，早已屬國人普遍認知之菸品法定警語，外國人投資條例第7條縱授權行政院訂定並定期檢討「對國民健康有不利影響而禁止外國人

³ 國家將特定權利、利益或特權授予自己的公民，亦須將這些優惠給予處在該國的他國公民，謂之國民待遇原則。資料來源：經濟部。

投資之事業別」，然菸草製造業卻遲未被列入，無異否定其對國民健康有不利之影響，難謂與社會通念及國人基本認知契合，尤與前揭警語衝突與矛盾，行政院亟應基於維護國民健康為前提下，綜合國內外各種主、客觀因素積極審慎檢討。

二、衛福部及所屬國健署明知菸品危害國民健康，既曾分別於本院詢問時及公文明確表示「應將菸業列為外國人投資禁止項目」、「不宜開放外資來臺投資菸草製造業」等語，卻在行政院歷次檢討僑外投資「禁止」業別之相關會辦公文，竟未曾表達「菸草製造業」應納入外國人投資「禁止」業別之具體意見，除難謂已恪盡中央衛生主管機關應積極維護國民健康之職責，內部立場尤顯矛盾不一，橫向聯繫管制作為疏漏與不足，至為明顯，殊有欠當：

- (一)按國民健康促進政策之規劃、推動與執行、相關法規之研擬，以及菸害防制之規劃、推動及執行，乃衛福部及所屬國健署法定職責，此分別於衛生福利部組織法第5條、衛生福利部國民健康署組織法第2條、該部國健署處務規程第10條，規定甚明。
- (二)據經濟部查復，行政院依外國人投資條例第7條第3項(已詳前述)訂定及檢討僑外投資負面表列-禁止及限制僑外人投資業別項目時，乃就列入禁止或限制投資之業別項目，先請各主管機關進行檢視與檢討，由該部投審會彙整各該相關機關意見後，送請行政院核定並發布之。顯見行政院訂定及歷次修正「禁止及限制僑外投資業別項目」時，國內相關主管機關與目的事業主管機關於相關會議發言之內容及相關公文所載意見，對於「禁止及限制僑外投資業別項目」定案或修正與否，至為重要，不言自明。

(三)惟查，衛福部及所屬國健署基於中央衛生主管機關維護國民健康之責，明知菸品危害國民健康，除於本院詢問時明確表示：「本部國健署一直以來的立場皆希望將菸業列入禁止項目」、「外國人投資條例已有將不利國民健康列禁止投資，本署一再明文為國民健康即是應將菸業列為禁止事項」並曾於公文載明：「不宜開放外資來臺投資菸草製造業，以保護國人免受對健康、社會、環境和經濟造成的破壞性影響」等語，此分別有本院104年11月4日調查案件詢問筆錄及原行政院衛生署(下稱原衛生署)公函⁴附卷足稽，自行政院於92年2月21日將「菸製造業」列入僑外投資負面表列-限制僑外人投資業別項目⁵後迄今，除93年4月及5月分別係配合交通部修正公路法及經濟部修正礦業法之外，其餘4次衛福部(原衛生署)之回復意見如下，第1次：無相關修正意見⁶。第2次：無更正意見⁷。第3次：建議維持原表列⁸。第4次：1、菸草製造業屬於限制僑外人投資之範圍，其申請投資應經目的事業主管機關財政部之同意。2、又設立「製菸業」係依菸酒管理法第10條規定辦理，而菸品進出口管理亦屬財政部職權，尚非菸害防制法規範之事項，惟於菸害防制法立法目的係為防制菸害，維護國民健康，爰所詢旨揭事項，仍請洽財政部基於維護國民健康立場卓處⁹。足證衛福部除未曾明確表達「菸製造業」應納入外國人投資「禁止」項目之具體意見，竟猶稱「無

⁴ 101年5月8日署授國字第1010005797號

⁵ 院臺經字第0910082333號令

⁶ 95年12月20日衛署藥字第0950329421號

⁷ 99年6月7日署授食字第0990024093號

⁸ 101年1月5日署授食字第1000087663號

⁹ 101年11月16日署授國字第1010065079號

修正意見」及「建議納入原表列(即限制業別而非禁止業別)」。

- (四)雖據衛福部國健署諉稱：「有關本部前3次回函發文字號為藥字及食字，並非國健署主政」云云，惟機關任何對外行文內容皆為該機關之意思表示，悉盡代表該機關之意見，發文前理應經過內部相關單位之會辦及意見整合，始能對外行諸文字，突顯國健署前揭陳詞洵屬飾卸諉責，委無可採。再者，衛福部既曾於香港菸商申請增加投資原有事業臺灣苗栗捲煙股份有公司乙案，明確表示「不宜開放外資來臺投資菸草製造業」等語(已詳前述)，於本案及其他外商來臺投資設立菸廠之申設過程，卻未表達明確反對之意見，僅消極地表示：「菸害防制法立法目的，係為防制菸害，維護國民健康，仍請就申請人所附資料，基於維護國民健康立場，本於職權卓處」等語，此觀經濟部、財政部分別查復略以：「本部投審會前於101年10月24日函¹⁰請衛福部就菸草製造業是否開放僑外資來臺投資表示意見，該部表示菸草製造業屬於限制僑外人投資之範圍，其申請投資應經目的事業主管機關財政部之同意，並未明確表示反對開放僑外資投資菸草製造業之意見」、「本部辦理菸製造業申請設立相關案件時，雖均洽請原衛生署就菸害防制表示意見，惟未獲其告知有禁止菸製造業者設立之法令依據」等語益明。又衛福部雖復稱：「該部並非菸草業設置與管理之主管機關，菸害防制法並未涉及菸廠投資設置與製造許可等事項，惟該部並不樂見菸廠之設置與投資，該部因憂心其對國民健康之衝擊，分別於103

¹⁰ 經授審字第10120613530號

年2月10日、3月26日、7月24日、8月25日、104年1月29日、2月13日歷次函復經濟部及財政部言明菸害防制法立法目的，係為『防制菸害，維護國民健康』，故仍請就該公司申請設廠產製菸品之資料，基於維護國民健康立場，請其於權責內審查時將國民健康考量納入」云云，惟細究衛福部相關公函載明之文字係「按菸害防制法立法目的，係為『防制菸害，維護國民健康』，故本案仍請就該公司申請設廠產製菸品之資料，基於維護國民健康立場，本於職權卓處」，並未敘明「請其於權責內審查時將國民健康考量納入」等語，在在顯示衛福部對於維護國民健康之立場難謂明確堅定，內部意見更顯矛盾不一，內部管理及橫向聯繫之疏漏及不足，至為明顯。

(五)綜上，衛福部及所屬國健署明知菸品危害國民健康，既曾分別於本院詢問時及公文明確表示「應將菸業列為外國人投資禁止項目」、「不宜開放外資來臺投資菸草製造業」等語，卻在行政院歷次檢討僑外投資「禁止」業別之相關會辦公文，竟未曾表達「菸草製造業」應納入外國人投資「禁止」業別之具體意見，除難謂已善盡中央衛生主管機關應積極維護國民健康之職責，內部立場尤顯矛盾不一，橫向聯繫管制作為疏漏與不足，至為明顯，殊有欠當。

三、衛福部及所屬國健署對於陳訴人指陳「外商來臺設立菸廠」違反國際公約及國內相關法令等疑點，未本於政府一體互助為民之精神，主動積極釋疑，僅率認屬他機關權責，甚至昧於職責向本院諉稱：「菸草製程中是否對國民健康具有危害性，本部並未有相關研究資料」，坐令公益團體對政府施政頻生負面觀感而斲傷政府形象，復對陳訴人指陳事項，經本院函詢並數

度催辦後，猶延遲查復本院近1個月，行事消極推諉，洵有欠當：

- (一)按行政程序法第170條、第171條規定：「行政機關對人民之陳情，應訂定作業規定，指派人員迅速、確實處理之。……」、「受理機關認為人民之陳情有理由者，應採取適當之措施；認為無理由者，應通知陳情人，並說明其意旨。受理機關認為陳情之重要內容不明確或有疑義者，得通知陳情人補陳之。」行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點第5點、第10點復明定：「各機關對人民陳情案件，應本合法、合理、迅速、確實辦結原則，審慎處理」、「各機關答復人民陳情案件時，應針對案情內容敘明具體處理意見及法規依據，以簡明、肯定、親切、易懂之文字答復陳情人，並副知有關機關」。次按FCTC係由原衛生署於94年1月19日函¹¹請外交部協助報請行政院轉陳陳水扁前總統批准，原衛生署侯盛茂前署長並與陳前總統、外交部陳唐山前部長於同年3月25日共同簽署該公約之加入書。準此，衛福部及所屬國健署既負有FCTC條文內容於國內相關施行疑義主動會同外交部等相關機關協助釋示暨中央衛生主管及國民健康維護等多重職責，對於人民陳情涉及FCTC適用疑義案件，允應落實前開各規定，針對人民指陳事項敘明具體處理意見及法規依據，以簡明、肯定、親切、易懂之文字，迅速、確實答復陳情人。
- (二)據董氏基金會、中華民國消費者文教基金會、中華民國無喉者復聲協會、財團法人環保媽媽環境保護基金會……等公益團體，主張「外國菸商來臺設廠

¹¹ 署授國字第0940700070號

違反國際公約及外國人投資條例等相關法律……，相關主管機關涉有違失……」等情，於104年8月14日檢附陳情書向行政院陳情，經行政院於同年9月24日交下處理後，衛福部於同年9月8日函¹²復陳訴人略以：「有關貴會旨揭陳情內容，涉及本部權責部分，敬復如下：(一)禁止國際菸商在臺灣設置菸廠：有關菸草業之投資，係跨部會審議，其菸製造業者設立之主管機關事屬財政部；外國人投資條例、投資申請案件審理主管機關事屬經濟部；建造執照與使用執照之審查，則屬地方政府等權責。本部推動菸害防制相關措施的立場絕對沒有改變，並希望未來相關的投資審查，將FCTC有關菸草業設廠、投資之內容，以及防制菸害、保護國民健康之精神納入。(二)推動菸害防制全面性修法：有關室內公共場所全面禁菸、菸品容器需印製警示圖文達80%、禁止菸品展示及將電子菸也納入菸害防制法管制議題，本部將納入未來修法之討論」。顯見衛福部及國健署僅消極地回復：「『菸草業之投資申請案件』、『菸製造業者設立』係分別屬跨部會審議及其他部會主管權責，非屬該部權責，該部推動菸害防制相關措施的立場絕對沒有改變」等語，對於外國菸商來臺設廠究竟有無違反FCTC疑義，毫未見具體回應內容。

(三)復據衛福部及所屬國健署於本院詢問前提供之書面說明資料分別載明略以：「FCTC本文並無針對菸廠設置有禁止或修法之建議。」、「『禁止菸廠設置』並未明定於該公約或訂定於我國國內法規，亦未經法院判決先例採用，故就『禁止菸廠設置』，並無

¹² 部授國字第1040005891號

所謂優先於國內法適用之問題」、「關於FCTC第5.3條實施準則所稱不應給予菸草業激勵措施或優惠待遇，雖非涵括於我國於西元2005年所簽署之公約內容中……」、「我國礙於國際情勢未能獲得該公約之加入批准而成為締約國的一員，惟為瞭解該公約最新趨勢及討論議題，自97年起委託臺大法律學院亞洲WTO暨國際衛生法與政策研究中心承辦『WHO FCTC參與計畫』，經洽詢該研究團隊，其表示查詢歷年會議文件及相關資料，並未有透過締約方的合意，可將菸製造業排除相關討論議題」等語，足證衛福部明知外國菸商來臺設廠究竟有無違反FCTC等前揭關鍵爭點，於處理本案陳情案件時，卻未依上開規定將前揭關鍵爭點以簡明、肯定之文字，迅速、確實答復陳情人，除與上開規定有違之外，更與行政院函頒之文書處理手冊貳之十八規定：「公文用語規定如下：……（二）准駁性、建議性、採擇性、判斷性之公文用語，必須明確肯定。……」難以契合。又該部除未明確函復陳訴人之外，針對本院函詢及詢問事項，除僅一昧消極地回應「本部主管之法規為菸害防制法……本部權責並未涉及菸草業投資設置與製造許可等事項」、「本案請經濟部投審會回應」等語之外，猶率稱：「本部並非菸草業投資設置與製造許可之主管機關，菸草製程中是否對國民健康具有危害性，本部(國健署)並未有相關研究資料」云云，設若衛福部不知菸草製程中是否對國民健康具有危害性，遑論國內其他主管機關，核該部前揭諉責之詞，顯有怠於中央衛生主管機關之責。再者，本院監察調查處於104年9月18函

¹³請衛福部針對陳訴人指陳相關事項於14日內查復本院，該部除未依限辦理之外，迨本院詢問前，再請該部於同年10月23日前查復本院，該部猶未送達本院，竟遲於同年11月4日始見復，除違反行政院函頒之「文書流程管理作業規範」第136點規定：「監察院公文主旨或審查意見已敘明辦理期限者，依公文所訂期限辦理」，突顯該部及國健署內部文書稽催管考機制形同虛設之外，尤證該部及國健署行事消極推諉，至為灼然。

(四)綜上，衛福部及所屬國健署無視主管職責，對於陳訴人指陳「外商來臺設立菸廠」違反國際公約及國內相關法令等疑點，未本於政府一體互助為民之精神，主動積極釋疑，僅率認屬他機關權責，甚至昧於職責向本院諉稱：「菸草製程中是否對國民健康具有危害性，本部並未有相關研究資料」，坐令公益團體對政府施政頻生負面觀感而斲傷政府形象，復對陳訴人指陳事項，經本院函詢並數度催辦後，猶延遲查復本院近1個月，行事消極推諉，洵有欠當。

四、FCTC既早於94年間經立法院審議通過並經總統簽署加入書，其於國內之效力及外國菸商來臺設廠是否違反該公約等相關疑義，衛福部及所屬國健署早應設法會同相關機關釐清而獲致共識，然迄今已逾10年餘，各該機關仍存歧見，甚有相互推諉情事，卻已相繼核准多起外國菸商來臺投資設廠案件，尤以本案陳訴人早於98年間即有相關陳情，猶未適時妥處，突顯行政院迄未督促所屬完備該公約施行與相關疑義處理機制及整合平臺，亦未依該公約內容協請相關機關因應調整相關措施，核有欠

¹³ 處台調壹字第1040831501號

當：

- (一)按FCTC係經WHO於92年5月第56屆大會通過並經我國立法院於94年1月14日第5屆第6會期第15次會議審議通過，既明確揭示國際菸害防制策略及作法，致力於降低菸草、菸霧對人類健康、社會、環境及經濟等各層面之破壞與危害，行政院自應及早督促衛福部主動積極會同相關部會就其效力與施行疑義確實究明及釐清，尤以攸關國內菸害防制政策，與國民健康關係至鉅之外國菸商來臺設廠案件，更應依該公約與其實施準則相關內容澈底審視及檢討相關法令、審核流程及行政措施，據此訂定配套查核機制與各機關應行配合及注意事項，以彰顯我國政府維護國民健康及落實國際公約之正面形象。
- (二)經查，自FCTC於94年間經立法院審議通過並經總統簽署加入書後，國內已相繼核准「臺英帝國菸草製造股份有限公司(由英商投資設立，坐落於苗栗縣竹南鎮，經投審會於95年11月23核准投資)」、「臺灣苗栗捲煙廠股份有限公司(由香港菸商投資設立，坐落於苗栗縣後龍鎮，經投審會於101年9月14日核准投資)」及「日菸國際製造股份有限公司(由日本煙草產業株式會社於102年9月9日透過荷蘭商投資設立，坐落於臺南市臺南科技工業區臺日創新園區，經投審會於103年2月26日核准投資)」等3起外國菸商來臺投資設廠案件，本案陳訴人曾分別於98年6月及104年7、8月間就相關疑點陳情在案。關於FCTC於國內之效力及外國菸商來臺設廠是否違反FCTC等疑義，詢據國內相關機關於本院函詢、詢問前、詢問時之意見分別如下：
- 1、經濟部查復略為：「因涉及FCTC相關配套措施之規劃與執行，屬衛福部主管業務，建請洽衛福部意見」、「是否違反FCTC一節，本部投審會曾於104年7月17日函請衛福部國健署表示意見，經該署

函復略以：為求慎重，將俟召開專家學者諮詢會議後再行回復」、「本案日菸國際製造股份有限公司租用之土地位於臺南科技工業區之臺日產業創新園區，屬006688租金優惠措施第4期方案適用範圍，區內承租廠商享有該租金優惠措施，為一般及普遍性獎勵工業政策，係基於平等原則，非針對菸草業給予激勵措施。……與區內其他廠商相較，並未予外國菸商差別待遇而提供特別優惠措施之情形」、「我國既允許臺灣菸酒股份有限公司等國內業者從事菸草製造業，依據『國民待遇』原則，實難禁止外國人來臺投資該產業」、「FCTC第5條實施準則之指導原則4(不應給予激勵措施使其建立或營運)規定與國民待遇或最惠國待遇無涉……」、「本部投審會依據外國人投資條例及僑外投資負面表列—禁止及限制僑外人投資業別項目等相關規定審議菸商來臺投資案件，相關規定並無給予菸草業激勵措施、特惠權或利益來建立或運行其業務，亦無向菸草業提供任何優惠免稅待遇」……。

- 2、財政部表示略以：「FCTC係原衛生署函報行政院轉陳總統，經總統批准並簽署加入書，並未公布施行。爰該公約究否具法效性，其位階比較及優先適用性，有無高於法律等節，宜由衛福部洽請外交部釋明」、「本部國庫署曾電洽衛福部及外交部意見，獲告略以，我國未加入WHO(僅以觀察員身分與會)，且未另行制定施行法以落實該公約之國內法化，爰FCTC未具法效性。另如我國簽署之公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約、消除對婦女一切形式歧視公約、兒童權利公約、身心障礙者權利公約及聯合國反貪

腐公約等5大公約，我國目前並非聯合國會員國，均以制定施行法之方式落實公約之國內法化，惟目前並未制定FCTC施行法，爰當不生FCTC與本國法律之位階比較及優先適用性問題。……」、「條約締結法係今(104)年7月1日方公布，有無追溯效力，尚有疑義……」、「本案是否受到FCTC影響，以及FCTC究生效與否，並非單一部會肯認即可。倘若簽署即生效，何以今年我國尚須修正條約締結法？再者，上開FCTC並未對外公布，如何產生法效力？以上尚須釐清」、「菸草製造業部分涉菸害防制政策，建議洽衛福部意見」、「菸草加工業、製造業是否對國民健康有不利影響，宜由衛福部說明」、「是否有違反該公約情事，宜由經濟部及衛福部說明」、「本部並未提供優惠待遇予外國菸商來臺設廠，而主管之菸酒管理法亦無相關規定。至如有其他機關提供優惠待遇是否違反該公約問題，建議由衛福部說明」、「本部對菸酒管理業務著重在對菸酒業者之監督與管理，與菸害防制目的未盡一致，倘基於國民健康因素等考量，對菸製造業者有禁止或限制之必要，宜由菸害防制法著手，於源頭即予禁止或限制，較為妥適」……。

- 3、衛福部及國健署回復略以：「最高行政法院93年判字第281號判決略以：『……按國際法與國內法為平行之法律體系，且均為行政法之法源；惟國際法要成為行政法之法源，並非毫無限制，必須條約或協定明定其內容，始可直接引用作為法規適用。或將條約、協定內容，透過國內法規之訂定，訂定於相關法規，才能有效執行外，必須司法審判機關採用，作為判決先例。一般而言，於

國際法與國內法衝突時，國際法之效力應優先於國內法；但其應具上開要件，始有優先於國內法適用之餘地……』故FCTC經我國立法院決議通過，並經總統簽署批准，則於我國當然生其效力，惟參上開最高行政法院判決，『禁止菸廠設置』並未明定於該公約或訂定於我國國內法規，亦未經法院判決先例採用……」、「本部國健署乃於104年8月18日召開專家諮詢會議，經綜整各專家意見後，咸認FCTC對於菸害防制有諸多建議。惟若給予菸商之財稅優惠有可能違反FCTC，可藉由限制菸品僅能外銷方式，減低對國民健康之衝擊。針對前述會議結論，國健署於104年9月10日函¹⁴送FCTC中文譯本及其第5.3條實施準則中英本版本予財政部及經濟部投審會，並促請其將該公約第5.3條實施準則有關『締約方不應給予菸草業激勵措施、特惠權或利益來建立或運行其業務』及『締約方不應向菸草業提供任何優惠免稅待遇』所闡述之精神與內容納入決策參考」……。

- 4、外交部認為略以：「FCTC前於94年經立法院審議通過，依司法院釋字第329號解釋意旨，應已完成國內法程序，而認具有國內法之效力」、「依今(104)年7月1日總統公布，7月3日施行的條約締結法，明文規定類此未完成國際法程序，惟經立法院審議通過，總統公布，具有國內法效力。……本部認為FCTC在我國內法效力應被認可」、「我國雖非WHO成員，為使此國際人權在國內得有效落實……鑒於本公約已具有國內法效力，則相關主管機關自應配合辦理，如有必要應即修正我國法

¹⁴ 國健教字第1040701181號

令及調整相關行政措施，以符合本公約之規定及其立法意旨」、「鑒於本公約為一框架公約，僅訂有各締約國實施菸草控制措施應遵循之原則性、框架性規範，各條規定需透過實施準則加以具體化，始得確實執行，爰實施準則與本公約間實存有緊密關連，應認實施準則係各締約國在實施公約之重要參考。國內機關在制定或實施菸草控制方面之法令或政策時，併應參照實施準則之規定」、「有關我政府開放外國菸商來臺設廠是否屬於實施準則之指導原則4所稱『政府激勵措施』乙節，依照法律文義解釋，此稱之『激勵措施』應指政府為促進菸草業在臺發展，透過各項優惠待遇，如稅負減免、獎勵或補助金之發放、進出口之便利或其他投資優惠制度，吸引或鼓勵國內外菸草業者在臺投資經營，倘僅單純依法准許外國菸商來臺設廠，而未給予業者任何補助或其他優惠待遇，似應不因此違反上揭指導原則。……倘確有本節所述情形，則相關主管機關應檢討我國法令並更正相關行政措施」、「『國民待遇原則』、『最惠國待遇原則』及『投資保障』(如第5條、第12條、第13條、第14條、第20條及第21條等)則係為提供兩國投資人最低限度之投資保障與投資安全保護措施，以避免兩國投資人因受較我國民或第三國多之投資限制，致妨礙兩國間之經貿交流，即倘非屬我政府另給予之具體優惠措施或獎勵作法，則應非屬於實施準則所擬規範之禁止鼓勵菸草業之建立與開業。至於本案我政府給予日本菸商之待遇為何？是否屬於『優惠』、『獎勵』乙節，仍應由主管機關認定之」……。

5、法務部、法規會提供之諮詢意見分別略以：「我

國雖非聯合國會員國而無法完成簽署該公約之程序，惟我國已於94年由立法院審議通過之方式完成FCTC內國法化之程序，因此FCTC為我國內國法。……在我國之性質應屬內國法律之性質……」、「FCTC並未定有禁止香菸生產或菸草業設廠之相關明文規定」、「FCTC並未有任何條文規定完全剝奪菸草製造商製造菸草之生產權利，或剝奪各會員國准許菸草廠商設廠製造菸草之權利」、「FCTC之實施準則係該公約實施時之參考依據，因此在該公約已完成內國法程序成為我國內國法下，因該準則與公約本文間具有相連關係，因此在適用該公約時，自應將實施準則列為重要參考依據」、「由立法文義解釋：所謂『激勵措施』係指，通過設計適當的獎酬形式和環境，以一定的行為規範和懲罰性措施，藉助信息溝通，來激發、引導、保持其他人的行為動機；而『優惠待遇』則是指給予聲請人原本權益以外之較優待遇。也就是說，『激勵措施』或『優惠待遇』均應係政府給予廠商除核准設立以外之優惠……」、「依據經濟部104年10月23日函¹⁵，該部並未提供任何激勵措施、優惠措施予本案之日商，因此本案似無違反FCTC之情形」、「依據本部77年11月19日法律意見¹⁶，從憲法第141條規定之精神以觀，如條約之內容與法律之規定相牴觸時，應以條約之效力為優……臺日投資協議既係條約，而FCTC為內國法律，則兩者相衝突時，自以臺日投資協議優先適用……」……。

(三)足見FCTC自94年間經立法院審議通過並經總統簽署

¹⁵ 經授審字第10420717590號

¹⁶ 法77參字第20108號

加入書後迄今已逾10年餘，其於國內之效力為何？未經公布之程序，是否影響其效力？FCTC 5.3條實施準則未涵括於我國94年所簽署之該公約內容，其於國內效力如何？外國菸商來臺設廠所受之待遇、措施是否屬於FCTC 5.3條實施準則所稱之激勵措施或優惠待遇？為使國內各政府機關落實執行，有無必要循公民與政治權利國際公約等5大公約模式另制定施行法？以及外國菸商來臺設廠是否違反該公約等諸多疑義，國內相關主管機關除仍存歧見並有相互推諉情事之外，甚至迨陳訴人於本(104)年7、8月間陳情後，衛福部及國健署始邀請專家學者設法釐清相關疑點，目前該等疑點大部分竟猶懸而未明，國內卻已相繼核准多起外商來臺投資設廠案件，突顯衛福部及國健署迄未完備該公約施行與相關疑義處理機制及整合平臺，亦未及早依該公約內容協請相關機關因應調整外國人投資及菸廠設置等相關審核法令、程序、措施，因而毫未據此適時修正、調整，以上復觀財政部表示：「本部並未接獲衛福部或其他機關通知，菸草控制框架公約已施行及需配合採行之措施。……」等語，尤資佐證。

(四) 綜上，FCTC既早於94年間經立法院審議通過並經總統簽署加入書，其於國內之效力及外國菸商來臺投資設廠是否違反該公約等相關疑義，衛福部及所屬國健署等相關主管機關早應設法釐清而獲致共識，然迄今已逾10年餘，各該機關見解仍明顯歧異，衛福部、經濟部、財政部甚有相互推諉情事，卻已相繼核准多起外商來臺投資設廠案件，尤以本案陳訴人早於98年間即有相關陳情，猶未見相關機關適時妥處，肇使相關爭點懸而未明，突顯行政院長期疏未督促所屬完備該公約施行與相關疑義處理機

制及整合平臺，相關審核程序、措施亦未依該公約內容早為因應調整，核有欠當，行政院亟應督同所屬積極檢討改善。

調查委員：王美玉、仇桂美、包宗和

中 華 民 國 1 0 4 年 1 2 月 2 日