

酒稅酒捐的矛盾與幻覺

陳國樑

政大財政系教授暨系主任／政大財稅研究中心主任

21 July '24

健保與癌藥基金的討論，使得開徵酒捐的議題，躍上檯面。遠在地球另一端的非洲大陸，肯亞民眾針對政府在議會提出的「2024年財政法案」，正在進行一系列分散式、大規模的抗議活動（#RejectFinanceBill2024）；該法案的其中一項增稅措施，正是：提高菸酒稅捐。

肯亞年輕人，使用 TikTok 和 Instagram 等社群媒體平台進行線上串聯與動員，並使用人工智慧工具 ChatGPT 回答有關財政法案的問題，引發了廣大的回響；但一場場的抗爭活動，在肯亞各主要城市，造成嚴重的衝突。

最新的發展是，雖然肯亞總統魯托（William Ruto）已向國民喊話，表示不會簽署法案、會將法案撤回，但仍然無法平息熊熊的群眾怒火，各地仍不斷地發生群眾聚集與暴力事件。截至7月16日，衝突已經導致至少50人死亡；要求總統辭職的呼聲，日益高漲，轉為示威群眾的主要訴求。

1819年，美國最高法院，有一件極具里程碑意義的裁決—「麥卡洛克」訴「馬里蘭州」案（McCulloch v. Maryland）。馬里蘭州政府向美國第二銀行（The Second Bank of the United States）在該州的分行開徵稅捐，試圖阻撓其在馬里蘭州的運作；麥卡洛克為銀行分行經理，憤而提告馬里蘭州政府。在裁決書中，首席大法官馬歇爾（Chief Justice John Marshall），對於政府課稅的權力，有以下的陳述：

「徵稅的權力就是破壞的權力。」
“The power to tax is the power to destroy.”

眼見肯亞目前如火如荼發展中的抗爭運動與流血衝突，反思兩百多年前大法官的告誡，是何等的深重與肅穆！

姑且不論民眾接受度等政治因素考慮，開徵酒稅或酒捐，以提高酒類商品價格的方式來抑制消費，或可「寓禁於徵」、或可導正市場未考慮的「外部成本」，兩種情形皆能達到「以價制量」的效果。若能進一步將稅捐收入用於公共健康（例如，健保財源或癌症新藥），則可以對社會帶來第二重的「紅利」。乍聽之下，這豈非一舉兩得的好主意？但這樣的想法有本質上的矛盾，稅捐收入指定用途也容易形成幻覺，而導致政府資源錯誤配置。

在矛盾面的討論，定義「壞財貨」為會對個人身心健康與社會風氣造成負面影響、或會對整體經濟帶來外部成本的財貨，則酒稅與酒捐為一種「罪惡稅」(sin tax)，可以視為對個人沉湎於消費「壞財貨」的懲罰；但由於稅捐收入指定用於公共健康，酒稅與酒捐也是貢獻社會的一種「美德稅」(virtue tax)。這種「罪惡」與「美德」的結合，使酒稅與酒捐奠基於「根本性的矛盾」(fundamental contradiction)。

若公共健康支出大幅仰賴菸酒稅捐，為增進國民健康與福祉，政府必須取得足夠的稅捐收入，但這也意味著國人必須維持、甚至增加對於菸酒產品的消費，悖離菸酒稅捐以價制量的正當性。說得更直白些，以酒稅或酒捐來改善健保財務、或挹注癌藥基金，難道不是要國人「喝酒救健保」、「飲酒抗癌症」？

在幻覺面的討論，雖然亞洲有不少國家（例如韓國、菲律賓與泰國等）也都指定菸酒類商品稅捐收入之用途，但放諸全球，指定用途的作法，其實為少數。有國外研究指出，將菸酒類商品之稅捐收入指定用於特定項目，雖然在帳面收入上，看似有源源不絕、來自稅捐的資金流入，但這些財源，很可能只不過是取代了本來就應該編制的一般公務預算，因此，指定用途不過是假象。

更有甚者，若公共健康支出，因為有來自菸酒稅捐的支應，而失去一般預算來源，一旦稅捐收入減少，馬上就會造成公共健康支出的不足；近年來，我國菸捐收入開始下跌，導致癌症篩檢經費的不足，正是例證。反之，若稅捐收入管理不當或超過實際支出所需，則容易造成浪費或閒置；一直以來，我國菸捐收入使用的不當與浪費，倍受各界批判，監察院也不止一次立案調查。上述之不足、不當或浪費，皆造成資源配置的謬誤。

此外，但不是最後，酒稅酒捐的指定用途，有害財政紀律、破壞整體預算精神與制度，考慮本文篇幅，不再進一步討論。