

菸稅菸捐的矛盾與幻覺

陳國樑

政大財政系教授兼系主任／政大財稅研究中心主任

01 June '24

論課稅正當性，不論是導正外部成本，或減少對於個人身心健康與社會風氣的負面影響，菸品稅捐為「罪惡稅」(sin tax)，是對個人沉湎於「壞財貨」消費的一種懲罰；論稅捐之用途，由於有將近八成收入指定用於公共健康，菸品稅捐是貢獻社會的一種「美德稅」(virtue tax)。這種「罪惡」與「美德」的結合，使菸品稅捐奠基於根本性的矛盾。

為增進國民健康與福祉，政府必須取得足夠的菸品稅捐收入，以因應各項公共健康支出所需，但這意味著國人必須維持或增加菸品消費，悖離菸品稅捐以價制量的正當性。於是，衍生出「抽菸救健保」、「吸菸支持長照」的荒謬現象。

台灣對於菸品課稅，起步甚晚。過往菸品採「專賣制」，政府透過公權力取得菸品市場獨占權，除了對於社會與經濟的控制外，主要目的在以菸品利潤挹注政府支出，是財源籌措的方式之一。為因應加入世界貿易組織，二〇〇二年起，菸品改採「課稅制」。從公賣到課稅的轉換，顯示菸品稅捐，還有「財政功能」。

在制度的設計上，對於菸品課稅，我國稅法有「菸酒稅」與「菸品健康福利捐」兩種形式。其中「菸稅」為國稅，大部分稅收撥入「長照服務發展基金」，其餘稅收按《財政收支劃分法》規定，由中央與地方共分；而「菸捐」則全數指定用途，主要用於健保安全準備、菸害防制、癌症防治與社會福利等。

雖然有不少亞洲國家（例如韓國、菲律賓與泰國等）也都指定菸品稅捐收入之用途，但放諸全球，指定菸品稅捐收入用途的作法，實為少數。文章一開始所揭的根本矛盾，凸顯菸品稅捐收入並非公共健康支出的「良善」財源；就收入規模來看，也難以因應一國公共健康支出所需。

此外，有國外研究指出，將菸品稅捐收入指定用於特定支出，雖然在帳面收入上，該項支出看似有源源不絕、來自稅捐的資金流入，但這些財源，很可能只不過是取代了原本就應該編制的一般公務預算，因此，指定用途不過是假象，容易產生幻覺。更有甚者，若因有了特別財源而失去一般公務預算，一旦菸品稅捐收入減少，指定用途支出甚至會減少。

我國菸品稅捐收入從三年前起開始下滑，諸多公共健康預算都受到影響。今年開始施行、二〇三〇年到期的「第五期國家癌症防治計畫」，今年原編列經費為六

十六點七億元，但由於二十四點九億元之公務預算未獲核准，最後經費僅剩下來自菸捐的四十一點七億元，尚不及原金額之三分之二。

如果台灣癌症防治經費已經陷入指定用途稅幻覺的陷阱，賴清德總統「健康台灣」的政見，要在二〇三〇年降低癌症死亡人數三分之一的目標，只怕是海市蜃樓。

最後，醫界與公衛學者常有呼籲，以菸品稅捐來反應菸品所造成的疾病醫療成本，以免菸害拖垮醫療資源。按此邏輯，更應該倡議的是一廣泛開徵健康福利捐，例如，脂肪、酒品、含糖飲料，以及紅肉、醃漬食品等。目前在健康福利捐的祭壇上，只有癮君子孤獨的存在，還一味重課，有正當性疑慮。