

可以把吸煙者當作全民提款機嗎？

陳國樑

政大財政系教授兼系主任／政大財稅研究中心主任

26 May '24

「Earmark」是一個複合詞，由「耳朵」(ear)與「標記」(mark)兩個字組合而成，原意係指以特定的方式切割牲畜的耳朵作為標記，以便農民能夠區分自己的牲口與在公共土地上放牧的他人牲口。政府之特定稅捐，一旦法律規定稅收必須用在特定支出項目，就猶如「在耳朵上被作了標記」，稱之為「指定用途稅」(earmarked tax)。我國之菸品健康福利捐即為指定用途稅，收入主要用於全民健康保險安全準備以及癌症防治。

根據菸害防制法規，菸捐應每二年檢討，前次檢討為 111 年度，國健署預計於今年下半年召開菸捐評估會議。110 年度起，菸捐收入開始下跌；復加以近來健保點值下跌與癌症篩檢經費不足，也都引發不少議論，於是調高菸捐稅額的呼聲四起。

癮君子是否「罪大惡極」，須淪為「全民提款機」？對於菸品課稅的正當性何在？

根據課稅的「效用理論基礎」(utility rationale)，個人的租稅負擔應決定於效用水準。財貨或勞務的消費可以帶給個人效用的滿足，所以消費，相較於所得，是更好的稅基。按此，所有財貨與勞務的消費，都應該一視同仁課稅。這種「廣基」的消費稅，在各國有不同的制度；例如，我國所施行的營業稅 (business tax)、日本的消費稅 (consumption tax)、新加坡的商品及服務稅 (goods and services tax)、歐洲國家的加值稅 (value-added tax) 或美國的銷售稅 (sales tax)。

在一般財貨與勞務的消費都已納入課稅範圍的情形下，何以政府又針對特定財貨（或勞務）另行開徵「特別」的消費稅？統整學理在規範面的討論，開徵特別消費稅的正當性，大體有以下三種論述。

首先，特定財貨於生產或消費時，如果存在生產者或個人所未考慮的「外部成本」，例如，生產水泥在開採的過程對於周遭環境所造成的破壞；會造成過度生產或過度消費的資源錯誤配置。如果能夠透過另行課稅，使外部成本成為生產成本或消費價格的構成，則可以導正資源的配置效率。此種透過矯正性租稅 (corrective taxation) 以使「外部成本內部化」的做法，為福利經濟學大師庇古 (A. C. Pigou) 所倡議，亦稱之為「庇古稅」(Pigouvian tax)。

其次，為使納稅能力較高者負擔較重的稅負，政府可以對奢侈品的消費

(conspicuous consumption)，例如，遊艇或高爾夫球會員證等，在一般消費稅外，另行開徵特別消費稅，以達成「量能課稅」的效果，以租稅促進公平。

第三，在財政學的討論中，「劣價財貨」(demerit goods)的消費，雖然可以帶給個人效用的滿足，但也同時會對消費者產生負面影響，有害個人身心、敗壞社會風氣。此種「不受社會歡迎」的財貨，任由市場供需決定其生產與消費，在均衡時往往會產生過度的情況；透過課稅提高其生產成本或消費價格、以價制量，可達到抑制廠商生產或減少個人消費的政策目標。因此，對於未立法明訂禁止消費的劣價財，可以透過課稅，達成「寓禁於徵」(prohibitive levy)的效果。

回歸菸品課稅的討論，菸草製品的消費具成癮性、有害個人健康，符合教科書定義的典型劣價財；又，紙菸在燃燒與吸食的過程所產生的二手菸、三手菸，危害他人健康，造成外部成本。是以，針對菸品開徵特別消費稅，不論是採稅或捐的方式，可以同時具備「寓禁於徵」與「外部成本內部化」兩種論述。

根據「外部成本內部化」，菸品課稅的正當性，止於稅率或稅額小於等於其所造成的外部成本；根據「寓禁於徵」，菸品稅率或稅額並沒有上限，端視希冀達成的禁止效果。

最後，脫離特別消費稅的討論，改從「受益原則基礎」(benefits-received principle rationale)出發，由於吸菸者相較於不吸菸者，使用較多的醫療資源，是而，對於菸品課稅或是提高吸菸者的健保保費，也能有「使用者付費」立論的支持。

綜上，對於菸品課稅、把吸煙者當作「全民提款機」，有充分的正當性。在六三禁煙節的前夕，藉此呼籲，不想「吐鈔」的癮君子們，戒菸吧！