

# 吸菸者萬萬稅

Smoker and a Lot of Tax

廖欽福 Chin-Fu Liao\*



## 摘要

現行菸害防制法第1條規定，為維護民眾健康特制定本法，執政者有諸多方法可以使用於防制菸害，經由財政工具作為手段乃其中之一，如開徵「菸品健康福利捐」，並配合菸酒稅法課徵「菸稅」，以公法上金錢給付義務的負擔，進行菸品消費的抑制即屬適例。本文乃以財政民主原則為審查基礎，就「開徵」與「運用」關於「菸稅」與「菸品健康福利捐」進行檢驗，並討論其作長期照顧財源的正當性。

Specially enacted the Article 1 of Tobacco Hazards Prevention Act is to prevent and control the hazards of tobacco in order to protect national health. There are multiple ways to achieve this goal and financial tools as one of it. Through the state levy tobacco health welfare surcharge together with the Alcohol and Tobacco Tax Law levy “tobacco tax” to use the burden of the obligation to pay the money in public law to suppress the consumption

\*高雄科技大學科技法律研究所教授 (Professor, Law at the Graduate Institute of Science and Technology Law, Kaohsiung University of Science and Technology)

關鍵詞：吸菸者 (smoker)、長期照護 (long-term care)、健康權 (health right)、菸品健康福利捐 (tobacco health welfare surcharge)、菸稅 (tobacco tax)

DOI : 10.3966/241553062020010039002

# Angle

of tobacco products. This paper is based on the principle of fiscal democratic control, inspection on “tobacco tax” and “tobacco health welfare surcharge” for national “levy” and “use.” And discuss its legitimacy for long-term care of financial resources.

## 壹、前言

2019年5月，一則新聞報導指出「菸品」課徵收入運用在長照費用之問題<sup>1</sup>，又同年7月爆發總統出訪的隨行人員之私菸案<sup>2</sup>，稅額的利差為其中原因之一<sup>3</sup>，這些都是因為對「菸品」課徵之公法上金錢給付義務（即所謂「公課」）的正當性與否及如何運用所延伸的爭議。然而，如何尋求穩定且充足的財源，成為臺灣長期照護制度成敗的關鍵，同時也涉及社會保障

- 1 林朝億，菸捐多20元 蔡英文對廳君子說：歹勢啦，新頭殼newtalk，2019年5月16日報導，<https://newtalk.tw/news/view/2019-05-16/247236>（瀏覽日期：2019年12月25日）。
- 2 葉佳華，高菸稅助走私風氣 2018年菸捐收入驟減70億元的秘密…，信傳媒，2019年7月29日報導，<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/16731>（瀏覽日期：2019年12月25日）。又，華航公布包括自2006~2013年14次的專機菸品銷售數量和負責主管名單，另還有2015年兩次總統專機菸品銷售數據，據華航至今公布資料，自2006年至今共有24次總統專機及兩次客機出訪，免稅菸品銷售量共41978條，參民報，華航公布專機菸品銷量 2006年至今售逾4萬條，2019年9月2日報導，<https://www.peoplenews.tw/news/9ae10fe9-fafb-411a-9f87-90ef7991ae6d>（瀏覽日期：2019年12月25日）。
- 3 羅承宗，總統府這堂私菸課，中時電子報，2019年9月2日報導，<https://www.chinatimes.com/opinion/20190902003655-262105?chdtv>（瀏覽日期：2019年12月25日）。該文指出，近年菸價高漲最直接因素並非部分廠商調價，而係是執政者讓菸民承擔長照財源的修法決策所導致。以私菸案最大宗的七星菸來說，一條免稅菸價格大概是630元，臺灣機場實際販賣價格為670元，而市售便利商店則賣1,250元，兩者間價差高達近600元。另可參見陳清秀，走私菸品事件之稅法探討，台灣法學雜誌，376期，2019年9月，51-60頁。

# Angle

財源的建構\*課題。

按臺灣長期經由菸品課徵「菸品健康福利捐」（下稱菸捐）與「菸稅」兩者，其挹注於社會福利，在收入與支出之間是否得當的法律課題，再次受到矚目，也就是長期經由對於吸菸者進行以健康為名的不樂之捐<sup>5</sup>，當政府一味迷信「菸捐萬能主義」時，其結果難道不是積極鼓吹「吸菸救長照」乎<sup>6</sup>？

當政府再次透過調升菸稅，藉此提升臺灣長期照護財源的爭議，如果單單只是從調高菸稅這點觀察，似乎無法得知全貌，應該從「菸稅」與「菸捐」之課徵與運用進行整體觀察<sup>7</sup>，方得全盤理解其內涵與問題所在。

## 貳、「菸稅」與「菸品健康福利捐」之課徵與運用

目前政策對於菸品課徵兩種公法上的金錢給付義務，包括「菸稅」與「菸捐」，相關規定如下：

### （一）「菸稅」之課徵與運用

#### 1. 菸稅之課徵

菸酒稅法在2017年修正了第7條：「菸之課稅項目及應徵稅額如下：一、紙菸：每千支徵收新臺幣一千五百九十元。

---

4 廖欽福，社會保障財政法之概念與原則建構——以長期照護服務之財源論為中心，財稅研究，44卷5期，2015年9月，142-167頁；高詣峰、廖煜堯，初探臺灣長期照顧服務法及其財源之建構，月旦醫事法報告，14期，2017年12月，142-167頁；黃源浩，從財稅法角度看長期照顧服務法的建制化，月旦法學雜誌，257期，2016年9月，23-35頁。

5 廖欽福，以健康為名的不樂之捐？——菸品健康福利捐之課徵與法律性質初探，南臺財經法學，1期，2015年8月，25-61頁。

6 陳雨鑫、林政忠，新聞眼／長照基金8成來自菸稅 政府鼓勵「抽菸救長照」？聯合新聞網，2019年12月20日報導，<https://udn.com/news/story/11311/4237896>（瀏覽日期：2019年12月24日）。

7 廖欽福，論菸稅與菸品健康福利捐之財政民主統制，科技法律評析，9期，2016年12月，155-248頁。



二、菸絲：每公斤徵收新臺幣一千五百九十元。三、雪茄：每公斤徵收新臺幣一千五百九十元。四、其他菸品：每公斤徵收新臺幣一千五百九十元。」對於菸稅進行調高<sup>8</sup>，按菸酒稅乃屬於以銷售或消費為稅捐客體的特種消費稅<sup>9</sup>。學者葛克昌也認為，前述案件暴露出菸稅菸捐之大幅恣意增稅，菸品既非管制品，卻以違反憲法而濫用法律形式之寓禁於徵手段，作為立法理由<sup>10</sup>，本文同樣以為，關於稅之稅率的調整，也應顧及吸菸者的權益，而非一味地予以汙名化。

## 2. 菸稅之運用

一般而言，稅的用途均是統收統支，不過菸酒稅法增加了

- 
- 8 本次修正的立法理由：「基於菸品對人體之危害，各國對於菸品普遍課徵特種消費稅性質之稅捐，期藉由價格之提高，影響消費行為，抑制其對於菸品之消費，且為加強其課稅效果，亦有調漲菸品稅捐之趨勢。依行政院衛生署國民健康局統計，臺灣目前菸品稅捐占菸價比重為百分之五十四，與世界銀行建議菸品稅捐應占菸價百分之六十七至百分之八十之比重相較，臺灣菸品稅捐負擔尚有調高之空間，且參考國民健康署九十六年委託研究結果，調漲菸捐二十五元得減少七十四萬人吸菸：（一）現行菸捐與菸酒稅均為抑制菸品消費之政策工具，基於以價制量，維護國民健康考量，並兼顧政府一般財政收入運用。自九十一年開徵以來，已分別於九十五年及九十八年調整菸捐應徵金額，由每千支新臺幣二百五十元調高至每千支新臺幣一千元，而菸品菸酒稅自九十一年開徵以來，迄今未曾調整。歷次菸捐之調漲，因對菸品消費量產生抑制效果，已造成菸品菸酒稅稅收之減損，從九三億元，損及政府一般財政收入。（二）經參酌世界銀行對於菸品稅捐應占菸價比重之建議標準，爰修正第一項文字，酌予調高各類菸品由每千支（每公斤）新臺幣五百九十元調為每千支（每公斤）一千五百九十元。」
- 9 黃茂榮，稅法總論：法學方法與現代稅法，自版，三版，2012年3月，48-49頁。菸酒稅與貨物稅均屬於特種消費稅，其菸酒稅乃相對於貨物稅有特別性，故課徵菸酒稅不課徵貨物稅，在菸酒公賣期間，可說是將菸酒課徵的特種消費稅隱藏在公賣利益中。
- 10 吳銘峯，國安局私菸法律研討會 法界：法律不應仇貴而曲直過正，ETtoday新聞雲，2019年8月20日報導，<https://www.ettoday.net/news/20190820/1517436.htm>（瀏覽日期：2019年12月26日）。學者認為，恣意增稅造成走私及私製劣菸之經濟上誘因，使相關犯罪行為增多，本次的私菸案恐怕只是冰山一角。相關討論參見葛克昌，私菸案與稅捐罰，台灣法學雜誌，376期，2019年9月，43頁。

# Angle

第20條之1，明文規定依本法第7條應徵稅額課徵之菸酒稅，屬應徵稅額超過每千支（每公斤）新臺幣590～1,590元之稅課收入，撥入依長期照顧服務法設置之特種基金，用於長期照顧服務支出，不適用財政收支劃分法。亦即菸酒稅法將菸稅之用途特定納入長期照顧服務之支出，而屬性質上的「指定用途稅」，將原先稅捐在預算上的「統收統支」轉化為「專款專用」。

## （二）「菸品健康福利捐」之課徵與運用

### 1. 菸捐之課徵

菸害防制法之立法目的在於「為防制菸害，維護國民健康」。臺灣現行菸害防制法於1997年3月4日三讀通過，同月19日公布全面施行，而2000年3月24日通過菸酒稅法，開徵菸品健康捐，亦即對菸品採特種銷售稅，課徵稅額並專款專用。之後在2006年1月18日、2006年2月16日又分別修正「菸酒稅法」及制定「菸品健康福利捐分配及運作辦法」，並於2006年2月16日開始施行，提高菸品稅額（健康福利捐），以及修正其分配方式。

另於2007年7月11日公布菸害防制法修正案，將課徵菸品健康捐之法源由菸酒稅法改列為菸害防制法第4條<sup>11</sup>。根據該法第4條第1項：「菸品應徵健康福利捐，其金額如下：一、紙菸：每千支新臺幣一千元。二、菸絲：每公斤新臺幣一千元。三、雪茄：每公斤新臺幣一千元。四、其他菸品：每公斤新臺幣一千。」

鑑於菸酒的消費有害國民健康，造成社會負擔，因此加重其消費負擔，作為政策管制工具手段的「社會目的稅」觀點

---

<sup>11</sup> 周建誠、杜家駒，試論「菸品健康福利捐」的正當性，崇仁學報，2期，2008年12月，30頁。