

- 將香煙的煙草稅提高2.00美元/包，其他煙草產品和含尼古丁的電子煙也提高相同的稅額。
- 將稅收主要劃撥用於增加現有醫療保健計畫的資助；同時還用於煙草使用預防/控制計畫、煙草相關疾病研究/執法、加州大學醫師培訓、牙科疾病預防計畫以及行政管理。將這些稅收排除在第98號提案教育資助計算要求之外。
- 如果稅額的提高導致煙草消費減少，則轉移稅收以抵消現有煙草資助計畫和營業稅收入的降低。

- 要求每兩年進行一次審計。

立法分析師總結對州和地方政府淨財政影響的估計：

- 2017-18年的州稅收淨額增加10億至14億美元，隨著時間的推移，年稅收可能降低。這些資金將劃撥給多種具體用途，其中大部分資金將用於擴大針對加州低收入居民的醫療保健支出。

立法分析員之分析

背景

香菸與菸草產品

目前人們吸食不同類型的香菸與菸草產品：

- **香菸**。吸菸是使用菸草最普遍的方式。
- **其他菸草產品**。其他菸草產品可能是透過吸煙或是其他食用方式。這些包括雪茄、口嚼菸草與由菸草所製成或至少包含50%菸草的其他產品。
- **電子菸（E菸）**。這些是電池驅動的裝置，將可能包含尼古丁的特殊設計液體轉換成蒸汽。使用者吸入蒸汽。有些電子菸是和液體一起販售，有些則是分開販售。

這些產品是課徵貨物稅（針對特定產品課徵）與營業稅（針對各種產品課徵）。貨物稅是針對經銷商（例如批發商）課徵，而營業稅是在購買時附加。如圖1所示，香菸與其他菸草產品目前課徵州與聯邦貨物稅，以及州與當地營業稅以及使用稅（營業稅）。電子菸僅課徵營業稅。

香菸的現行州貨物稅。現行州貨物稅是每包香菸87美分。圖2說明稅額如何隨著時間增加，以及這些稅

收如何進行不同用途的分配。現行貨物稅估計在2015–16年提高到8億美元以上。

其他菸草產品的現行州貨物稅。其他菸草產品的現行州貨物稅是根據一包香菸的貨物稅，由於提案10的規定，有點偏高。目前，針對其他菸草產品的現行州貨物稅等於是每包香菸1.37美元。其他菸草產品的貨物稅稅收僅分配至提案99 (1988)與提案10 (1998)資金供不同的用途，如圖2所述。根據現行法律，任何香菸貨物稅的提高自動觸發其他菸草產品貨物稅提高。

圖1
菸草產品與電子煙的現行稅額

	聯邦貨物稅	州貨物稅	州與地方營業稅
香菸	✓	✓	✓
其他菸草產品 ^a	✓	✓	✓
電子煙 ^b			✓

^a 包括雪茄、口嚼菸草與由菸草所製成或至少包含50%菸草的其他產品。

^b 電池驅動的裝置，將可能包含尼古丁的特殊設計液體轉換成蒸汽。

圖2

現行州香菸貨物稅的分配

(百萬美元)

資金說明	每包香菸的現 行稅額	估計 2015–16年 淨稅收 ^a
州普通基金：支援州預算。分配稅收至州普通基金的香菸貨物稅是於1959年立法建立的。	10美分	84美元
提案99資金：1988年由選民建立，目的是支持菸草教育與防治努力、菸草相關疾病研究計畫、低收入民眾的健康照護服務與環境保護以及休閒資源。	25	259 ^b
乳癌基金：1993年立法設立，目的是支持未參保婦女的乳癌篩檢以及關於乳癌的研究計畫。	2	20
提案10資金：1998年由選民建立，目的是支持幼兒發育計畫。	50	447 ^b
總額	87美分	810美元

^a 為從提案10支付至其他基金的金額，用以維持提案10之前的稅收等級。

^b 總額包含其他菸草產品類型的貨物稅稅收，例如雪茄與口嚼菸草。

針對菸草產品的現行聯邦貨物稅。聯邦政府也對香菸與其他菸草產品課徵貨物稅。目前聯邦貨物稅是每包香菸1.01美元，其他菸草產品的金額各異。

菸草產品與電子煙的現行營業稅。營業稅適用於香菸、其他菸草產品與電子煙的銷售。營業稅是根據商品的零售價格，其中包含貨物稅的影響。在California，一般一包香菸的平均零售價格接近6美元。目前，營業稅是零售價的7.5%至10%（依市或郡而定），全州的平均值大約是8%。因此，營業稅對一包香菸的總價格大約增加50美分到60美分。對香菸、其他菸草產品與電子煙的營業稅每年提高大約4億美元，稅收同時提交給州與當地政府。

California成人吸菸趨勢與電子煙的使用

California大部分的菸草使用者都是吸香菸。根據California公共衛生部(DPH)的資料，California是全國成人吸菸率最低的地區之一。DPH報告指出在2013年大約12%的成年人吸菸，而1988年這一數字為24%。根據DPH，雖然基於各種原因，California成年人吸菸率在二十年來逐步下降，此趨勢在近幾年來顯示停滯

的現象。由於California吸菸人口數已經降低，California消費者所購買的香菸總數量也減少。因此，對於這些購買的稅收也減少。

DPH報告指出California使用電子煙的成年人在2013年大約占4%，相較於前年幾乎加倍。由於電子煙是相當新的產品，對於確定電子煙長期使用的判斷資訊很少。

州與當地健康計畫

Medi-Cal。健康照護服務部管理California的Medi-Cal計畫，提供超過1300萬低收入民眾的健康保險，將近三分之一的California人口。2015-16年Medi-Cal的總預算估計約為950億美元（大約230億普通基金），用於支付健康照護服務，例如醫院住院與門診照護、專業護理照護、處方藥、牙科與醫師診療。Medi-Cal計畫提供的有些服務是預防與治療菸草相關的疾病。

公共健康計畫。DPH管理與監督各種計畫，其目標是大幅改善California人民的身心健康。該部的計畫處理各種範圍的健康議題，包括菸草相關的疾病、母嬰健康、癌症與其他慢性疾病、傳染病控制與醫療院所的檢驗。許多公共健康計畫與服務都是在地方層級提供的，而州政府則

提供資金、監督與整體的策略領導，以改善人口的健康。例如，DPH管理屬於提案99計畫的California菸草控制計畫，該項計畫在2015–16年以大約4500萬美元的預算降低菸草相關疾病所引起的生病與死亡。

最近菸草相關法律的變更。

立法機關最近通過，且州長於2016年5月簽署新的菸草相關法律，對州法律進行重大的變更。圖3敘述這些變更。美國食品藥物管理局(FDA)也在2016年5月頒發新的規定，擴大FDA的規範權限以納入電子煙、雪茄與其他菸草產品。這些新近的改變並未直接影響對這些產品課徵的州稅或是從這些稅收取得資金的計畫。

州支出限制與教育的最低資助等級

州憲法包含各種影響州預算的規定。由選民於1979年通過的提案4確立了州支出限制。於1988年通過的提案98建立了K–12教育與California社區大學的最低年度經費。

提議

此議案大幅提高對香菸與其他菸草產品的州貨物稅，並將此稅額套用至電子煙。額外的稅收將用於不同的特定目的。該議案的主要規定敘述於下。

議案加諸的新稅額

香菸稅每包提高2美元。生效於2017年4月1日，一包香菸的州貨物稅將增加2美元，從87美分至2.87美元。

提高其他菸草產品的同等稅額。如先前所述，現行法律要求將其他菸草產品的稅額隨著香菸稅額提高而增加。州法律特別要求對其他菸草產品的稅額提高等於香菸稅額的提高。因此，該議案也將對其他菸草產品的稅額從1.37美元（這些產品的現行稅額）提高2美元，達到等同每包香菸3.37美元的稅額。

對電子煙加諸新稅額。如上所述，本州基於課稅目的對其他菸草項目的定義並未包括電子煙。基於課稅目的，該議案更改了「對其他菸草項目的」定義，以納入含有尼古丁或尼古丁液體（稱為e-liquid）的電子煙。以此方式改變定義造成對這些產品套用3.37美元的同等稅額。

圖3

最近菸草相關法律的變更^a

立法	主旨	說明
2016年第4章(AB2X 7, Stone)	工作場所吸菸	擴大對在就業地點吸菸的禁令，排除工作場所吸菸的不同特定豁免。
2016年第5章(AB2X 9, Thurmond)	菸草使用計畫	擴大菸草使用防治資金的資格與要求，以納入特許學校。
2016年第6章(AB2X 11, Nazarian)	香菸與菸草產品授權：費用與資金	提高香菸與菸草零售商、經銷商與批發商授權費。2017年1月1日起生效。
2016年第7章(SB2X 5, Leno)	電子煙	擴大菸草產品的定義以納入電子煙，並依規定定義吸菸一詞。 ^b
2016年第8章(SB2X 7, Hernandez)	菸草產品：最低法定年齡	將購買香菸的最低年齡從18歲提高至21歲。

^a 除了說明所述以外，新立法生效於2016年6月9日。

^b 此將電子煙納入其中的菸草產品的擴大定義，並不適用於課稅目的。

新的香菸與電子煙稅收將如何支出？

依此議案增加之香菸、其他菸草產品與電子煙貨物稅的稅收將直接存入新的特別基金。存入此基金的稅收將只用於該議案所規定的目的，如以下

所述。（然而，套用每包1.37美元稅率的電子煙稅收將支持提案99與提案10的目的。這會是對這些基金的新稅收。）

如圖4所示，稅收分配如下：

圖4 新稅收將如何支出		
計畫或機關	金額	目的
第1步：填補稅收損失		
既有的菸草稅資金	由BOE決定	填補由於貨物稅提高造成菸草消費減少的稅收損失。
州與地方營業與使用稅	由BOE決定	填補由於貨物稅提高造成菸草消費減少的稅收損失。
第2步：稅收管理		
BOE—管理	剩餘資金的5%	管理稅務的費用。
第3步：各個州機關的特定金額^{a,b}		
各個州機關—執法 ^c	4800萬美元	菸草相關法律的各個執法活動。
UC—醫師訓練	4000萬美元	培訓醫師以提高California基礎照護與緊急醫師的人數。
公共衛生部—牙科計畫	3000萬美元	關於預防與治療牙齒疾病的教育。
California稽查員	400,000美元	稽查接收新稅收資金的機關，至少每隔年一次。
第4步：給州健康計畫的剩餘資金^a		
Medi-Cal—DHCS	剩餘資金的82%	提高提供給Medi-Cal受益人之健康照護、服務與治療的支付等級。DHCS不能以這些新的稅收取代用於相同目的之既有州資金。
California菸草控制計畫—公共衛生部	剩餘資金的11%	旨在減少因菸草相關疾病造成生病與死亡的菸草防治計畫。
菸草相關疾病計畫—UC	剩餘資金的5%	對所有癌症類型、心臟血管與肺部疾病，以及其他菸草相關疾病之預防、早期偵測、治療與可能治癒療法的醫療研究。UC不能以這些新稅收取代用於該目的之既有州與地方資金。
學校計畫—California教育部	剩餘資金的2%	預防與減少青少年使用菸草產品的學校計畫。
^a 該議案將限制由該議案徵收的可以用於支付行政費用（由州稽查員透過法規確定）的稅收金額不得超過5%。		
^b 若BOE確定稅收因為該議案造成的香菸與菸草產品消費減少而減少，從該議案生效之後的二年期間，BOE將每年按比例調整預定的金額。		
^c 資金分配給司法部/總檢察長辦公室(3000萬美元)、總檢察長辦公室(600萬美元)、公共衛生部(600萬美元)與BOE(600萬美元)。		
BOE = 公平委員會；UC = California大學；以及DHCS = 健康照護服務部。		

立法分析員之分析

續

- **步驟一。**該議案要求由該議案徵收的新稅收先用於填補因本議案而造成特定來源的稅收損失（現有的州菸草基金與營業稅）。這些稅收損失是由於較高的貨物稅造成菸草產品的使用量降低。
- **步驟二。**之後州公平委員會將收取約5%的剩餘資金，以支付實施該議案的行政費用。
- **步驟三。**該議案每年針對特定目的提供特定的州機關固定的金額，如圖4所述。
- **步驟四。**剩餘的基金將使用特定的百分比分配給不同的計畫，主要是提高Medi-Cal計畫所給付之低收入民眾與家庭的健康照護服務支出。

其他規定

必要的稽查。California稽查員至少將隔年對領取新稅收資金的機構進行稽查。對California政

府財務與營運活動提供獨立評估的稽查員，每年將收取400,000美元以支付進行這些稽查所產生的費用。

豁免州支出限制與最低教育資助等級的稅收。提案56修訂州憲法以豁免該議案的稅收與支出，使其不受州憲法的支出限制。（此憲法豁免類似之前已經實施用於經選民核准的香菸稅額提高的豁免。）該議案也讓稅收豁免根據提案98所要求的教育最低資金要求。

財政影響

該議案將對州政府和地方政府的財政產生多種影響。該議案的主要影響敘述於下。

對州與地方稅收的影響

新貨物稅會在2017-18年增加超過10億美元的州稅收。在除了2017-18年（這是此議案實施的第一個週年）的州稅收以外，此議案會額外募

圖5

2017-18年的估計稅收如何分配

(以百萬美元計)

	2017-18年	
	低範圍 ^a	高範圍 ^a
新貨物稅的估計稅收	1,270美元	1,610美元
填補稅收損失 ^b	230	200
要分配的估計淨稅收	1,040美元	1,410美元
稅收管理		
公平委員會—行政費用	50美元	70美元
分配給州機關的特定金額		
各個州機關—執法	48美元	48美元
California大學—醫師訓練	40	40
公共衛生部—州牙科計畫	30	30
California州稽查員—稽查	— ^c	— ^c
分配給州健康計畫的剩餘資金		
Medi-Cal	710美元	1,000美元
菸草控制計畫	100	130
菸草相關疾病計畫—California大學	40	60
學校計畫	20	20

^a 消費者對提議的加稅反應並不確定，因此我們提出可行結果的範圍。低稅收估計反映強烈的消費者反應，而高稅收估計則反應較弱的消費者反應。

^b LAO估計。稅收損失填補金額將由公平委員會決定。

^c 400,000美元。

集13億至16億美元。貨物稅增加會造成較高的消費者價格。因此，消費者會減少他們對香菸與其他菸草產品的消費，包括電子煙。(許多消費者也可能改變他們購買這些產品的方式以避免稅。)潛在新稅收的範圍反映關於消費者因應較高的價格如何降低他們購買的不確定性。低範圍的估計(13億美元)表示消費者對加稅的反應比高範圍(16億美元)更為強烈。在未來幾年，由於消費者選擇的改變，稅收可能相對於2017-18年降低。

在電子煙套用貨物稅也會對現有的菸草基金產生額外的稅收。如前所述，本議案將其他菸草產品的定義擴大到包含電子煙。此改變讓電子煙課徵提案99與提案10中選民通過的稅率。因此，這兩個提案所支援的基金將由於此議案而收到額外的稅收。此額外的稅收將可能是每年數千萬美元。

在2017-18年，基金增加了10億美元以上，大多數是針對州健康計畫。圖5估計每個計畫與政府機關會在2017-18年從新稅收取得的資金金額。在支付因該議案所造成的稅收損失之後，可用於該議案所資助之特定活動—大多是健康計畫—的稅收約介於10億與14億美元。若香菸使用持續下降，未來這些金額可能會減少。此外，健康計畫增加的支出大部分會對該州產生額外的聯邦資助。因此，州與地方政府會徵收一些額外的一般稅賦稅收。

對於州與地方營業稅稅收的影響可能很小。若消費者繼續以類似的數量購買這些產品，較高的香菸與其他菸草產品價格會提高州與地方營業稅稅收。然而，由於該議案的稅額造成漲價，消費者可能減少購買這些產品。因此，依消費者的反應情況而定，該議案對營業稅稅收的影響可能是正面、負面或整體並未改變的。根據該議案，如果州或地方政府因為該議案的稅額而徵收較少的營業稅稅收，該議案所徵收的稅收可填補相關的損失。

對貨物稅徵收的影響。如圖4所述，該議案可能提供額外的資金給不同的州機構，以支持州的執

法。這些資金會用於支持增加的執法努力，以減少逃稅、偽造、走私與未授權的銷售香菸與其他菸草產品。此執法努力將增加稅收的金額。該資金也將用於支持減少銷售菸草產品給未成年人的努力，這會降低稅收的徵收。因此，這些執法活動對貨物稅稅收的淨影響並不明確。此外，聯邦法律涵蓋香菸與其他菸草產品—如目前的定義—以避免逃稅，電子煙並未包含在內。因此，如果消費者多在線上購買這些產品以規避新稅額，對電子煙實施州貨物稅可能更具挑戰性。

對州與當地政府健康照護成本的影響

California的州與地方政府因為提供(1)健康照護給低收入與未參保人士，以及(2)健康保險給州與地方政府員工與退休者，而產生費用。因此，影響整體人口健康的該議案對此類州法律的變更，也將影響公共資助的健康照護費用。

例如，如上所討論，此議案將因為菸草產品漲價而造成菸草產品的消費減少。再者，此議案提供資金給菸草防治與戒菸計畫，而在這些計畫生效的範圍內，這將進一步減少菸草產品的消費。根據聯邦健康主管機關與許多科學研究，菸草產品的使用與各種負面的健康影響有所關聯。因此，長期下來，此議案將降低州與地方政府對於菸草相關疾病的健康照護經費。

此議案會有抵銷這些費用結餘的其他財政影響。例如，若避免菸草相關疾病的民眾因而更長壽，州與地方政府將會面臨原本不會出現的未來健康照護與社會服務成本。再者，長期以來，電子煙稅收對健康與相關費用的影響仍然未知，因為電子煙是相當新的裝置，電子煙的健康影響仍在研究當中。因此，此議案對州與地方政府費用的長期淨財政影響仍然未知。

請瀏覽<http://www.sos.ca.gov/measure-contributions>查看主要為了支持或反對本提案而成立的委員會名單。請瀏覽<http://www.fppc.ca.gov/transparency/top-contributors/nov-16-gen-v2.html>查看該委員會的前10名捐款人。