

含糖飲料稅國際發展趨勢與美國城市 實證經驗之簡評*

劉汗曦**

摘要

減少日常飲食中的糖分攝取，是世界衛生組織面對近年來不斷升高的慢性疾病盛行所提出的「藥方」之一。落實在具體政策上，對含糖飲料課徵特種貨物稅，以藉由提高商品價格達到減少消費量、攝取熱量與人口重量的「以價制量」減糖政策，就成為近年來全球相當火熱的公衛法律與政策議題。

本文第壹部分，先概括介紹含糖飲料稅之政策目標與背後機制；接著第貳部分，則就包括美國在內的世界各國含糖飲料稅政策提出或實行情況進行鳥瞰；然後第參部分，則針對美國加州柏克萊市（最早實施）與賓州費城（人口最多）等兩個城市，來進一步分析；最後第肆部分，則以我國的人口健康現況與實施的可行性提出初步的探討，作為政策上之建議。

關鍵字：含糖飲料稅、飲食相關非傳染性疾病、全球衛生、公共衛生法律與政策、減糖政策、柏克萊、費城

* 投稿日：2019年4月7日；接受刊登日：2019年6月9日。

** 美國喬治城大學法學院暨歐尼爾全球及國家衛生法研究中心博士候選人。Email: HL580@georgetown.edu

目 次

- | | |
|-----------------------|---------------------|
| 壹、以價制量：含糖飲料稅的背景、設計與機制 | 二、含糖飲料稅在美國施行情形 |
| 一、飲食相關非傳染病與減糖 | 參、雙城實驗：含糖飲料稅實行之深入觀察 |
| 二、以含糖飲料作為減糖標的 | 一、加州柏克萊市的革命性嘗試 |
| 三、含糖飲料稅的設計與機制 | 二、賓州費城市的掙扎與努力 |
| 貳、全球鳥瞰：含糖飲料稅實行之國際概況 | 三、迄今的政策發展與檢討 |
| 一、含糖飲料稅在全球施行狀況 | 肆、政策建議：國際經驗對我國發展之參考 |

壹、以價制量：含糖飲料稅的背景、設計與機制

一、飲食相關非傳染性疾病與減糖

隨著醫學科技進步與公衛措施普及，如心血管疾病、慢性呼吸道疾病、糖尿病與癌症等「非傳染性疾病」(non-communicable diseases, NCDs)，已取代傳染性疾病成為當前全球人口的主要死因與健康風險。根據聯合國(the United States, UN)與世界衛生組織(the World Health Organization, WHO)的資料指出，非傳染性疾病每年在全球已造成約 4100 萬人死亡(約為總死亡人數的 71%)。而論其主要成因，可以歸納為五大主要危險因子：不健康

飲食、煙草使用、空氣污染、有害的飲酒與欠缺運動¹。

對此，世界衛生組織於 2013 年提出一份「防範與控制非傳染性疾病全球行動計畫」（Global Action Plan for the Prevention and Control of Noncommunicable Diseases 2013-2020），希望能夠藉由全球各國各界的合作與努力，在 2025 年時達成減少 25% 因心血管疾病、慢性呼吸道疾病、糖尿病與癌症等非傳染性疾病所造成早逝死亡之目標²。其中，針對不健康飲食所造成的「飲食相關非傳染性疾病」（diet-related noncommunicable diseases），該份行動計畫則提出利用經貿、稅賦、補貼等經濟管制工具，來建構一個更能促進健康環境之行動建議³。

因此落實在具體政策與執行上，針對包括汽水、運動或機能飲料、含糖冰茶飲或咖啡、調味乳、非 100% 的純果汁等「含糖飲料」（sugary drinks 或 sugar-sweetened beverages, SSBs），以課稅手段來減少人們對其的攝取量，就成為世界衛生組織對於全球飲食相關非傳染性疾病之盛

¹ 聯合國部分，參見 2018 年 9 月聯合國大會所招集的第 3 屆非傳染性疾病高層會議資料 <https://www.un.org/pga/73/event/prevention-of-non-communicable-diseases/>（最後瀏覽日：2019 年 6 月 9 日）；世界衛生組織部分，參見其官方網頁所提供的非傳染性疾病關鍵事實 <https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases>（最後瀏覽日：2019 年 6 月 9 日）。

² World Health Organization, Global Action Plan for the Prevention and Control of NCDs 2013-2020 (2013).

³ Id. at 30.

行現況，參考稅賦這種政府干預措施多年來在菸草控制上的明顯成果，所仿效、開出的一劑知名「減糖藥方」^{4, 5}。

二、以含糖飲料作為減糖標的

所以含糖飲料會特別被公衛學者與政策制定者關注，作為健康飲食目標下的減糖對象，有以下幾個主要原因。

（一）含糖飲料的糖分攝取量大速快：世界衛生組織強烈建議成年人每人每日的糖分攝取，應控制在其總熱量 2000 大卡的 10% 以下（能在 5% 以下更好）⁶。這個數字（200 大卡）可以換算成將近 12 茶匙（teaspoons）或 48 公克（grams）的糖分攝取⁷。但以市面上最常見的罐裝可口可樂為例（12 ounces 或 350 ml），一罐所包含的糖分就高達 39 公克或近 10 茶匙⁸。換言之，一罐可樂下肚，就會讓

⁴ World Health Organization, *Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases: Technical Meeting Report*, 5-6 May 2015, Geneva, Switzerland (World Health Organization 2016).

⁵ World Health Organization, *Technical Workshop on Taxing Sugar-sweetened Beverages, Manila, Philippines*, 21-22 September 2016: meeting report (Manila: WHO Regional Office for the Western Pacific 2016).

⁶ World Health Organization, *Guideline: Sugars Intake for Adults and Children* (World Health Organization 2015).

⁷ World Health Organization, *Be Smart Drink Water: A Guide for School Principals in Restricting the Sale and Marketing of Sugary Drinks in and around Schools* (2016).

⁸ 參見可口可樂官方網站之產品資訊

<https://www.coca-colaproductfacts.com/en/products/coca-cola/original/12-oz/>（最後瀏覽日：2019 年 6 月 9 日）。

你的當日糖分攝取接近破表邊緣（很難想像一整天不會吃含糖甜食、點心，甚至再喝其他含糖飲料），更不用說液體型態的糖分可以省去咀嚼、消化所需的時間，而被人體以最快速方式的吸收。

（二）含糖飲料所含的總體營養價值較低：相較於其他類型的食品，以水與糖為主要成分的含糖飲料，特別是汽水與可樂，可說是熱量甚高但營養價值極低，甚至被學者稱為「空洞」（empty）且缺乏營養價值的熱量，長期攝取除了可能造成肥胖、亦很可能會造成某些營養素缺乏之問題⁹。因此含糖飲料不但不是人類飲食所必須、甚至對於健康飲食與均衡營養的目標有害。

（三）含糖飲料是主要糖分攝取來源：根據美國聯邦農業部（US Department of Agriculture, USDA）及衛生服務部（US Department of Health and Human Service, DHHS）共同發佈最新第八版「飲食指南」（Dietary Guidelines for Americans 2015-2020）指出，美國兩歲以上民眾的糖分攝取中有47%來自飲料，而在排除酒精、咖啡與茶的部分後，絕大部份（39%）的糖分攝取來源還是來自汽水、果汁、運動與機能等含糖飲料¹⁰。

⁹ Marion Nestle, *Soda politics: Taking on big soda (and winning)* (Oxford University Press, USA, 2015).

¹⁰ U.S. Department of Health Human Services and U.S. Department of Agriculture, 2015-2020 Dietary guidelines for Americans (8th ed. 2015).

因此綜上我們可知，含糖飲料作為人們主要糖分獲取來源、糖分吸收量大速快、又欠缺營養價值，理所當然應該是健康飲食、減糖大作戰的頭號目標。

三、含糖飲料稅的設計與機制

正如同世界衛生組織 2016 年關於含糖飲料稅的工作報告所指出，財政上的干預措施對於改變人們飲食內容是相當有力。因為其一方面，可以透過課稅的方式，來提高不健康食品的價格、減少人們購買的慾望與數量；另一方面，則可透過補貼，來降低購買較健康食品的成本、提供大眾購買的誘因與動力¹¹。

因此我們可以看出含糖飲料稅設計背後，至少可以理解化約成一個線性的邏輯與進程：

（一）首先選定含糖飲料的類別與範圍，然後對其課徵一定數額的特種貨物稅（excise tax）¹²；

（二）接著由於稅率導致商品價格提高，因為該類商品需求彈性高，價格提高後將使消費者減少消費量或選擇

¹¹ World Health Organization, *supra* note 4, at 12.

¹² 例如是否列入代糖飲料、稅率應為多少，各國或各城市間常有多種不同版本。

其他較為健康的替代品¹³；

（三）最後由於糖分總攝取因為含糖飲料消費量減少而一併下降，進而使得人口體重等與飲食相關非傳染疾病的危險因子減少，以達成減少該類型疾病之最終目標¹⁴。

貳、全球鳥瞰：含糖飲料稅實行之國際概況

一、含糖飲料稅在全球實行概況

根據加拿大學者 Yann Le Bodo 等人在 2016 年發表的研究，到該年度年中為止，全球已有墨西哥、美國（部分城市）、智利、法國、匈牙利、比利時、印度、以及多個加勒比亞或南太平洋島國等，至少 20 個國家實行某種型態、以健康促進為考量的含糖飲料稅¹⁵。而在這些國家之中，最早、最廣泛採取含糖飲料稅這種財政法律干預措施的，就是那些長年飽受肥胖、糖尿病等飲食相關非傳染性疾病所苦的太平洋島嶼國家，如斐濟、薩摩亞、諾魯、庫克群

¹³ World Health Organization, *supra* note 4, at 12. 另外關於含糖飲料之需求彈性與課稅後的銷售額影響之系統性研究，可參見 Maite Redondo, et al., *The Impact of the Tax on Sweetened Beverages: A Systematic Review*, 108 *The American Journal of Clinical Nutrition* (2018).（該研究從 2011 年至 2017 年間 991 篇與含糖飲料稅相關之研究文獻中選出 17 篇，來加以深入研究分析後得出該課稅對於銷售的影響十分顯著。）

¹⁴ *Id.* at 12.

¹⁵ Yann Le Bodo, et al., *Taxing Soda for Public Health* (Springer, 2016).

島等¹⁶；而影響人數最多、政策效果研究較多的，則數於2014年1月開始實施每公升1披索含糖飲料稅、擁有超過1億2千萬人口的墨西哥。根據學者 Arantxa Colchero 等人的研究，在墨西哥實施含糖飲料稅後的兩年內，該類型飲料的銷售量平均下降了8.2%¹⁷。

含糖飲料稅的政策發展趨勢是持續擴張中。截至2018年年底為止，全球有英國、南非、沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯合大公國、泰國、菲律賓等多國陸續加入這個行列，使得國際間課徵含糖飲料稅的國家總數達到近40個國家及區域之譜（參見下圖1）¹⁸，¹⁹。

¹⁶ Id. at 3-16.

¹⁷ M Arantxa Colchero, et al, In Mexico, Evidence of Sustained Consumer Response Two Years After Implementing a Sugar-Sweetened Beverage Tax, 36 Health Affairs (2017).

¹⁸ See Sugary Drinks Taxes around the World, created by Global Food Research Program UNC http://globalfoodresearchprogram.web.unc.edu/files/2018/11/SugaryDrink_tax_maps_Nov2018_global.pdf (最後瀏覽日：2019年6月9日)。

¹⁹ For sugary drinks tax on gulf countries, also see Han-Hsi Indy Liu and Hisham Ali Alsabt, *Gulf Countries Impose New Taxes on Tobacco and Sugary Drinks, Doubling Prices to a Historical High*, O'Neill Institute Blog <http://oneill.law.georgetown.edu/gulf-countries-impose-new-taxes-on-tobacco-and-sugary-drinks-doubling-prices-to-a-historical-high/> (最後瀏覽日：2019年6月9日)。



圖 1 全球含糖飲料稅施行區域圖

資料來源：

Multi-country Obesity Prevention Initiative, Global Food Research Program, University of North Carolina at Chapel Hill, http://globalfoodresearchprogram.web.unc.edu/files/2018/11/SugaryDrink_tax_maps_Nov2018_global.pdf (本圖已取得原著作權人之同意使用與改作,文字部分經作者翻譯為中文)

二、含糖飲料稅在美國實施情形

美國擁有全球最大兩家飲料公司可口可樂 (the Coca-

Cola Company)、百事可樂(PepsiCo, Inc.)的國家。²⁰但該國在成為含糖飲料的重要銷售市場的同時,也飽受肥胖、糖尿病等飲食相關非傳染性疾病所苦,全國肥胖盛行率接近四成(39.8%),加上過重人口後的總盛行率更高達七成多(71.6%)²¹。這樣的國家與人口健康狀況,可以想見含糖飲料稅的概念在近年來被提出後,立刻在該國受到熱烈討論、甚至是激烈爭執,美國知名公衛法學者 Lawrence Gostin 更因為在 2014 年至 2017 年間此起彼落的贊成與反對含糖飲料稅運動後,竟一口氣有五個區域城市通過該項政策,而為文將 2016 年稱作「含糖飲料稅的一年」(2016: The Year of the Soda Tax)²²。(參見下圖 2)

²⁰ 這兩家全球最大的飲料公司在經過多年的成功發展與併購後,旗下商品已經遠遠超過飲料、食品、甚至曾經擴展到餐飲業務。即便是單純的含糖飲料部分,可口可樂還擁有汽水如雪碧(Sprite)與芬達(Fanta)、運動飲料(Powerade)、含糖茶飲誠實茶(Honest tea)、含糖果汁美粒果(Minute Maid)…。百事可樂則擁有運動飲料開特力(Gatorade)、含糖茶飲立頓(Lipton)、含糖果汁純品康納(Tropicana)等等眾多品牌,市場佔有率與影響力均十分驚人。關於可口可樂公司的品牌資訊,參見 <https://www.coca-colacompany.com/packages/brands>, 關於百事可樂公司的品牌資訊,參見 <https://www.pepsico.com/brands/product-information>。

²¹ Obesity and Overweight Data, *National Center for Health Statistics, the US Centers for Disease Control and Prevention*, <https://www.cdc.gov/nchs/fastats/obesity-overweight.htm> (最後瀏覽日:2019年6月9日)。

²² Lawrence O Gostin, 2016: The Year of the Soda Tax, 95 *The Milbank Quarterly* (2017).

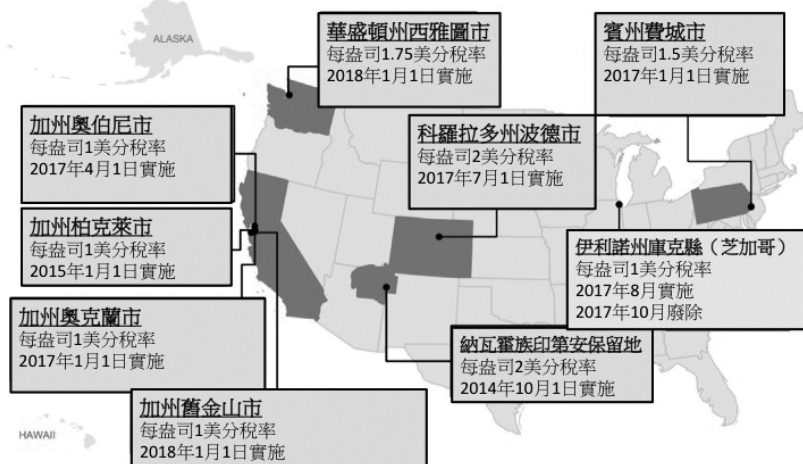


圖 2 美國含糖飲料稅施行區域圖

資料來源：

Multi-country Obesity Prevention Initiative, Global Food Research Program, University of North Carolina at Chapel Hill, http://globalfoodresearchprogram.web.unc.edu/files/2018/11/SugaryDrink_tax_maps_Nov2018_USA.pdf

(本圖已取得原著作權人之同意使用與改作，文字部分經作者翻譯為中文)

儘管含糖飲料稅對於美國公共衛生政策有重大意義，但該國現今並沒有全國性、甚至任何全州性的含糖飲料稅存在。相反地，是以城市為單位、個別通過立法的方式進行。截至 2018 年年底，共有 8 個城市或區域（印第安保留

區) 通過並施行含糖飲料稅 (參見下表 1)。

表 1：美國城市或區域施行含糖飲料稅含糖飲料稅一覽表

城市或區域	人口	實施日期	稅率
納瓦霍族印地安保留地	約 35 萬	2014/10/01	2
加州柏克萊市	約 12 萬	2015/01/01	1
賓州費城市	約 150 萬	2017/01/01	1.5
加州奧伯尼市	約 2 萬	2017/04/01	1
科羅拉多州波德市	約 10 萬	2017/07/01	2
加州奧克蘭市	約 42 萬	2017/07/01	1
加州舊金山市	約 86 萬	2018/01/01	1
華盛頓州西雅圖市	約 70 萬	2018/01/01	1.75

資料來源：

Taxing Sugary Drinks, Healthy Food America, http://www.healthyfoodamerica.org/taxing_sugary_drinks 表格為作者自製

在這八個城市與區域之中，扣除性質比較特殊的納瓦霍族印第安保留地 (Navajo Nation)²³，就屬加州柏克萊市因最早實施 (2015 年 1 月 1 日)、賓州費城市影響人數最多 (市區範圍人口約 150 萬人，為全美第五大，僅次於紐約、洛杉磯、芝加哥與休士頓) 而特別具有代表性。故下一章節特就柏克萊與費城推行含糖飲料稅的過程與經驗，進行介紹與分析。

²³ Healthy Dine' Nation Act of 2014 into law , <http://www.navajo-nsn.gov/News%20Releases/OPVP/2014/nov/Healthy%20Dine%20Nation%20Act%20of%202014.pdf>

參、雙城實驗：柏克萊與費城之案例分析

一、加州柏克萊市的革命性嘗試

(一) 背景

儘管早在 2009 年間，時任耶魯大學 Rudd 食品政策與肥胖研究中心主任 Brownell 教授與紐約市衛生局局長 Frieden 博士，共同在新英格蘭醫學期刊（the New England Journal of Medicine）發表一篇劃時代性的論文：「一盎司的預防－課徵含糖飲料稅的公共政策案例」（Ounce of Prevention – The Public Policy Case for Taxes on Sugared Beverages）來大力推動含糖飲料稅，並認為每盎司一美分的稅率將可以減少超過 10% 的含糖飲料消費²⁴。然而在之後的數年間，全美各地對於該項政策的實際推動，仍多半停留在「只聽樓梯響，未見人下來」的討論或提案程度，而未有任何實際之法律通過與執行。

加州柏克萊市的 12 萬市民改變了這個情形。境內擁有世界名校加州大學柏克萊分校（University of California, Berkeley）的柏克萊市，在全美向來以其自由與前衛風氣而聞名，並且在許多事件上扮演引領全國政策發展之角色。該市於 2014 年 11 月 3 日透過市民公投，以超過 2/3 的贊

²⁴ Kelly D Brownell & Thomas R Frieden, Ounces of Prevention—the Public Policy Case for Taxes on Sugared Beverages, 360 New England Journal of Medicine (2009).

成票通過了被稱為 Measure D 的含糖飲料稅法案²⁵。而該項於 2015 年 1 月 1 日正生效的稅徵（但實際施行收上稅捐則要到同年 5 月間），讓該市成為全美第一個施行含糖飲料稅的城市²⁶。

（二）內容

身為全美第一個正式通過的含糖飲料稅法案，其規範內容與設計對於後續想要仿效的其他城市來說，自然具有很大的意義，值得進一步說明。

該項稅則的正式名稱為「含糖飲料產品配銷稅」（Sugar-Sweetened Beverage Product Distribution Tax）²⁷，因此顧名思義，需負擔這項每盎司 1 美分稅賦義務人，為上游的產品配銷業者（distributor）而非下游的零售商與消費者。因此那些從事配銷含糖飲料（含濃縮還原液或罐裝成品）至各大速食店、餐廳、零售商的業者，就是本稅則所課徵的對象主體。

而所針對的客體，則是那些添加具可食性、有熱量、產生甜味糖分之「高熱量、低營養」（high-calorie, low-

²⁵ Sugary Beverage Tax, <https://web.archive.org/web/20140815190447/www.acgov.org/rov/elections/20141104/documents/MeasureD.pdf>

²⁶ Frizell, Sam. "Nation's First Soda Tax Passed in California City." *Time*, Nov 5 (2014).

²⁷ Chapter 7.72 of the Berkeley Municipal Code, <https://www.codepublishing.com/CA/Berkeley/html/pdfs/Berkeley07.pdf>

nutrition) 含糖飲料。其中主要包括汽水 (soda)、無酒精軟性飲料 (soft drinks)、運動飲料 (sports drinks)、機能飲料 (energy drinks)、含糖冰茶 (sweetened ice teas) 等，但嬰兒奶粉、醫療用飲品、乳製品、天然或濃縮還原蔬果汁、酒精飲料等產品，則被排除在外。²⁸

同時該法案也要求成立「含糖飲料產品專家小組」(the Sugar-Sweetened Beverage Product of Panel, SSBPP) 來對如何使用取得之稅款、應補助哪些減糖倡議項目提供建議²⁹。而相關專家小組名單、補助條件、歷年補助名單也均全部上網供各界檢閱³⁰。

(三) 成效

柏克萊市的含糖飲料稅自 2015 年開徵起，迄今近四年（從實際收稅的 2015 年 5 月起算）。而根據該市所發布的數據，每年度為該市帶來 200 萬至 150 萬美元不等的稅收財源（三個年度分別為 200 萬、157.8 萬、151.7 萬美元）³¹。

²⁸ Section 7.72.030 Definitions.

²⁹ Section 7.72.090 Sugar-Sweetened Beverage Product Panel of Experts.

³⁰ About the SSBPPE Commission, <http://www.healthyberkeley.com/about-the-ssbppe-commission> (最後瀏覽日：2019 年 6 月 9 日)。

³¹ City of Berkeley Soda Tax Revenue, For the Months of May15-June 2016, https://www.cityofberkeley.info/uploadedFiles/Health_Human_Services/Level_3_-_Public_Health/SSB-TaxRevenueMay2015-June2018-FinanceDept.pdf

但除此之外，各界更為關心的其實是該政策否發揮原先所希望減少含糖飲料消費之效果。

對此，公衛、法政、經濟學界亦非常關注，並持續進行研究。幾份實行後陸續進行的研究發現，含糖飲料稅實施的確讓該類飲料之零售價格上漲（零售業者並未完全自行吸收該成本，而是部分轉嫁給消費者）^{32,33}，而該類飲料之銷售額也確實因此下降約 10%（非含糖飲料之銷售額則上漲約 3.5%）³⁴。

而一篇 2019 年 3 月發表在《美國公共衛生期刊》（the American Journal of Public Health）的最新研究更顯示，在柏克萊市實施含糖飲料稅三年後，相較於對照鄰近城市（實施含糖飲料稅前之舊金山市與奧克蘭市），其市民對於各類含糖飲料的攝取量下降超過 50%、而開水攝取量則上升

³² Jennifer Falbe, et al., Higher Retail Prices of Sugar-Sweetened Beverages 3 Months After Implementation of an Excise Tax in Berkeley, California, 105 American journal of public health (2015). Also See Jennifer Falbe, et al., Impact of the Berkeley Excise Tax on Sugar-Sweetened Beverage Consumption, 106 see id. at (2016).

³³ John Cawley & David E Frisvold, The Pass Through of Taxes on Sugar Sweetened Beverages to Retail Prices: The Case of Berkeley, California, 36 Journal of Policy Analysis and Management (2017).

³⁴ Lynn D Silver, et al., Changes in Prices, Sales, Consumer Spending, and Beverage Consumption One Year After a Tax on Sugar-sweetened Beverages in Berkeley, California, US: A before-and-after study, 14 PLoS medicine (2017).

約 30%，明顯可以看出該項政策之初步成效。³⁵

二、賓州費城市的掙扎與努力

(一) 背景

根據美國疾病控制與預防中心（Centers for Disease Control and Prevention, CDC）的統計³⁶，居住在美國第五大城的一百五十萬費城市居民在全美前十大城市中，可說是飽受因菸癮（第一名）與肥胖（第二名）所帶來的各種健康問題與慢性疾病（第一名）所苦³⁷。因此透過含糖飲料稅來控制肥胖等健康問題，就成為該市歷任市長與議員們想要嘗試的公共衛生法律與政策工具³⁸，並在歷經前任市

³⁵ Matthew M Lee, et al., Sugar-Sweetened Beverage Consumption 3 Years After the Berkeley, California, Sugar-Sweetened Beverage Tax, 109 *American journal of public health* (2019). Relevant report for the research, See <https://news.berkeley.edu/2019/02/21/three-years-into-soda-tax-sugary-drink-consumption-down-more-than-50-percent-in-berkeley/>

³⁶ Community Profile: Philadelphia, Pennsylvania, Obesity and Tobacco Use Prevention, CDC, https://www.cdc.gov/nccdphp/dch/programs/communitiesputtingpreventiontowork/communities/profiles/both-pa_philadelphia.htm

³⁷ City of Philadelphia, Department of Public Health, http://www.phila.gov/health/pdfs/Philadelphia_obesity_chronic_disease812.pdf

³⁸ City of Philadelphia, Department of Public Health, http://www.phila.gov/health/pdfs/obesity_in_philadelphia_3.10.10.pdf

長 Michael Nutter 在 2010 年、2011 年的兩次失敗之後³⁹，終於在 2016 年 6 月 16 日於市議會中以 13 票贊成比 4 票反對的大比率優勢通過，並於 2017 年 1 月 1 日生效實施⁴⁰。

一般認為，本次每盎司 1.5 美分之含糖飲料稅提案，所以能夠在議會獲得絕對多數的支持，很大的原因要歸功於市長 Jim Kenney 改變傳統上將健康因素作為該政策主要目的之做法；相反地，其所強調的重點放在含糖飲料稅可以為該市帶來的財政收入、以及將該筆經費投入學齡前兒童教育（Pre-K education）與社區基礎建設之承諾上。故能獲得來自社區、家庭、教育界的廣泛支持，進而成功遊說多數市議員並說明其投下贊成票。^{41, 42}

（二）內容

³⁹ Jeff Shields, *The Inquirer*, “Nutter Proposes 2-cent-per-ounce sweet-drink tax”, March 4, 2010, http://www.philly.com/philly/news/year-in-review/20100304_Nutter_proposes_2-cent-per-ounce_sweet-drink_tax.html

⁴⁰ Margot Sanger-Katz, “Soda Tax Passes in Philadelphia. Advocates Ask: Who’s Next?”, June 16, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/06/17/upshot/soda-tax-passes-in-philadelphia-advocates-ask-whos-next.html>

⁴¹ Jonathan Purtle, et al., A Case Study of the Philadelphia Sugar-Sweetened Beverage Tax Policymaking Process: Implications for Policy Development and Advocacy, 24 *Journal of Public Health Management and Practice* (2018).

⁴² Brent A Langellier, et al., Funding Quality Pre-Kindergarten Slots with Philadelphia’s New ‘Sugary Drink Tax’: Simulating Effects of Using an Excise Tax to Address a Social Determinant of Health, 20 *Public health nutrition* (2017).

此項正式名稱為「含糖飲料稅」(Sugar-Sweetened Beverage Tax)的費城市稅則⁴³，被課稅的主體同樣為以第一線零售商(dealer)為客戶之配銷商(distributor)。而涵蓋的客體則除了一般的汽水、運動飲料、機能飲料、加味糖水(sweetened water)、加糖咖啡與茶飲(pre-sweetened coffee & teas)、無酒精雞尾酒(non-alcoholic cocktail mixers)外，更加入了使用人工代糖之飲料⁴⁴。換言之，許多號稱零糖份、零熱量的飲料(例如使用阿斯巴甜(aspartame)之健怡可樂(Diet Coke))也一併納入課稅之標的中。相反地，嬰兒奶粉、醫療用飲品、超過50%成分為牛奶或蔬果汁之飲品等均排除在外⁴⁵。

(三) 成效

財稅收入的提高與指定用途稅款(earmarking tax)的方式，是費城含糖飲料稅的主要目的與能通過的關鍵。而根據費城市所提供的含糖飲料稅官方網頁問題與說明部分，該市的目標是希望到2020年時，能將99%的所得用於幼兒教育、學校、公園、運動中心與圖書館，而剩下1%

⁴³ Chapter 19-4100, Title 19 of the Philadelphia Code, City of Philadelphia <https://phila.legistar.com/LegislationDetail.aspx?ID=2595907&GUID=36060B21-D7EE-4D50-93E7-8D2109D47ED1&FullText=1>

⁴⁴ 包括 stevia, aspartame, sucralose, neotame, acesulfame potassium, saccharin, and advantame 等。

⁴⁵ § 19-4101.

將會用於補助業者銷售更健康的食物⁴⁶。

不過到目前為止，儘管從 2017 年 1 月 1 日起至 2019 年前兩季結束止，費城已收到高達 1 億 4,920 萬美元的含糖飲料稅收⁴⁷，算起來每年度均有 6,000 萬美元，卻仍低於市長 Jim Kenney 原先的每年 9,000 萬美元目標。⁴⁸且目前為止僅有 4,200 萬左右（約 29%）有確實投入於學齡前教育、社區學校、公園與運動中心，剩下的 1 億美元左右（約 71.3%）的鉅額稅收，卻仍存於政府基金中而待有效使用⁴⁹。

至於對於含糖飲料價格、消費行為的改變，根據學者的研究，費城市的含糖飲料產品價格確實因稅額轉嫁而提高（其中一項觀察研究發現轉嫁率高達 93%）⁵⁰、消費者的含糖飲料攝取量也下降（汽水下降 40%、機能飲料下降 64%）、同時間瓶裝水攝取量則是上升（58%），顯示替

⁴⁶ <http://www.phillybevtax.com/Consumers/Frequently-Asked-Questions>（最後瀏覽日：2019 年 6 月 9 日）。

⁴⁷ Data Release: Beverage Tax Revenue and Expenditures.(June 6, 2019) <https://controller.phila.gov/philadelphia-audits/data-release-beverage-tax/>

⁴⁸ Julia Terruso, “*Philly: Soda Tax Revenue to Fall Short*”, The Inquirer, Philly.com, June 13, 2017, <https://www.philly.com/philly/news/city-soda-tax-revenue-to-fall-short-20170613.html>

⁴⁹ Id.

⁵⁰ John Cawley, et al., Pass-through of a Tax on Sugar-Sweetened Beverages at the Philadelphia International Airport, 319 *Jama* (2018).

代效果確實發生⁵¹。

三、迄今的政策發展與檢討

美國的含糖飲料稅政策發展迄今，在經歷多年來各州各城市的多次嘗試與失敗後，總算在這幾年開花結果，至少有八個城市與區域（參前表 1）加入課徵的行列中。而其政策目標與成效，包括稅收、消費者行為改變等，也在學者的研究下獲得初步的印證。

然而，由可口可樂與百事可樂等食品業者所組成的「美國飲料協會」（American Beverage Association, ABA）卻運用其強大的影響力與經濟力，透過政治遊說、媒體廣告、外圍組織（front group）等各種管道，灌輸各種反對含糖飲料稅的主張（如影響經濟、造成失業、侵害自主、效果不彰等等），進而達到阻止該項政策推行的目標。⁵² 同時間，各地衛生機關、公衛學者、以紐約前市長 Michael Bloomberg 為首的慈善公益領袖，亦投入人力、財力來全力對抗食品

⁵¹ Yichen Zhong, et al., The Short-Term Impacts of the Philadelphia Beverage Tax on Beverage Consumption, *American journal of preventive medicine* (2018).

⁵² Nestle, *supra* note 9, at 362-386.

飲料相關業者的反撲^{53,54}。

以費城市為例，當 2016 年 6 月通過該項法案卻還未實施前，美國飲料協會就夥同其他商業團體向法院提起訴訟，控告該項法案違反賓州憲法與其他規定，企圖用司法體系來阻止該項稅捐的施行。⁵⁵ 儘管費城市政府一路獲得勝訴^{56,57}，而整個案子也用很快地速度在兩年間就一路打完三審，但不可諱言，這些訴訟雖不至於妨害到市府收稅，但確實讓其在使用款項上綁手綁腳，而未能達到其最初承諾的各項目標（因一旦敗訴可能需退還已收款款，而若錢已被用掉將使得問題更加複雜）。

而柏克萊市雖然成功的帶動鄰近奧克蘭市、舊金山市、奧伯尼市通過含糖飲料稅（參見前圖 2 與表 1），但美國飲料協會這次採取更積極釜底抽薪的一招 – 直接讓加州州

⁵³ Adam Nagourney, “*Bloomberg to Back Soda Tax in Berkeley*”, the New York Times, October 17, 2014, <https://www.nytimes.com/2014/10/18/us/michael-bloomberg-to-back-soda-tax-in-berkeley.html>

⁵⁴ Gail Sullivan, “*How Michael Bloomberg helped pass Berkeley’s soda tax*”, the Washington Post, November 6, 2014, https://www.washingtonpost.com/news/morning-mix/wp/2014/11/06/how-michael-bloomberg-helped-pass-berkeleys-soda-tax/?utm_term=.4ca852c0d5d1

⁵⁵ Williams v. City of Philadelphia, 2016 WL 7422362 (Pa. Com. Pl. Dec 18, 2016)

⁵⁶ Williams v. City of Philadelphia, 164 A.3d 576 (Pa. Cmwlth. Jun 14, 2017)

⁵⁷ Williams v. City of Philadelphia, 188 A.3d 421 (Pa. Jul 18, 2018)

議會通過法案（Senate Bill No. 872）⁵⁸，將制定包括含糖飲料稅在內的「食品雜貨稅」（grocery tax）收歸州的權限，包含縣市等地方政府在 2031 年 1 月 1 日前將不得制定新的含糖飲料稅（但過去已經實施的仍然有效）。⁵⁹ 從公共衛生團體對於該項法案的震驚與憤怒可以看出，美國飲料公會用超過 700 萬美元的投入，換了一步好棋與多年喘息時間（至少在加州）⁶⁰。

從雙方在每項議題錙銖必較、每個城市寸土必爭的架勢與作為，可以預見這場沒有煙硝但金錢消耗一樣驚人的戰爭，仍會持續在全美、甚至全球各地不斷發生。

肆、政策建議：國際經驗對我國發展上之參考

依據我國衛生福利部所公布的最新國人 10 大死因⁶¹，其中從第 1 名的癌症到以下的心臟疾病、腦血管疾病、糖

⁵⁸ Senate Bill No. 872 CHAPTER 88, https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201720180SB872

⁵⁹ Id.

⁶⁰ O'Connor, A., and M. Sanger-Katz. "California, of All Places, Has Banned Soda Taxes. How a New Industry Strategy Is Succeeding." *New York Times*. June 27 (2018). <https://www.nytimes.com/2018/06/27/upshot/california-banning-soda-taxes-a-new-industry-strategy-is-stunning-some-lawmakers.html> <https://www.nytimes.com/2018/06/27/upshot/california-banning-soda-taxes-a-new-industry-strategy-is-stunning-some-lawmakers.html>

⁶¹ 衛生福利部民國 106 年國人死因統計結果，<https://www.mohw.gov.tw/cp-3795-41794-1.html>（最後瀏覽日：2019 年 6 月 9 日）。

尿病、慢性下呼吸道疾病、高血壓性疾病、腎病症候群、慢性肝病及肝硬化等 8 項都屬非傳染性疾病，更與肥胖及飲食模式息息相關⁶²。

這些飲食相關慢性疾病的主因，是國人飲食中長期吃的太甜、太油、太鹹所造成的肥胖、高血糖、高血脂、高血壓等生理現象與危險因子。而根據台灣營養健康狀況變遷調查這個我國最大規模的連續性田野調查，國人中特別是青少年與學童的糖分攝取均超過世界衛生組織的建議值，而其糖份（游離糖）攝取的主要來源，有五成來自甜飲料、冰品、加工果汁，而剩下的三成到四成則是甜點、麵包、零食⁶³。

因此選擇含糖飲料作為管制與治理的標的，並利用如含糖飲料稅在內的各種公共衛生政策工具，不僅與世界衛生組織建議及國際間趨勢相符，也是了解我國國民飲食模式與健康狀況後的合理策略，應該是我們該走的方向⁶⁴。我國政府並非沒有思考相似政策的可行性，這點從主管機關委外的「國民營養法律服務工作計畫」與「遏止糖攝取

⁶² 衛生福利部國民健康署健康手冊專區主題文章，<https://www.hpa.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=1155&pid=6625>（最後瀏覽日：2019年6月9日）。

⁶³ 潘文涵、葉乃華、洪淑怡，減糖之意涵與關鍵策略，台灣公共衛生雜誌，37卷5期，頁475-780（2018）。

⁶⁴ 相同意見，參前注。

量國際作法文獻探討及政策建議」計畫⁶⁵、與立法院法制局所提出的報告均可看出一些端倪⁶⁶。但可惜的是國民健康署對此似乎認為國情不同，而採取比較保守的態度⁶⁷。

當然，我國國民含糖飲料的來源除了賣場、便利商店所販售的罐裝飲料、速食店與餐廳所提供的飲品外，還有很大的一部分是來自於手搖杯之類的客製化飲品。後者因為手工客製化的關係，不似前者可以較精準的估算含糖的比例，來加以計算課稅的基準，而許多商家也並未建立詳實的會計紀錄，來作為賦稅行政的依據，因此直接套用國際經驗，誠如國民健康署署長所言，可以預見在推行上會遇到許多的困難與額外的成本⁶⁸。

但反過來說，在管制與減少含糖飲料消費一事上，課稅相較於禁止販售（例如部分國家或城市針對含糖飲料，

⁶⁵ 國民營養法律服務工作計畫參見 <https://www.grb.gov.tw/search/planDetail?id=11436341>（最後瀏覽日：2019年6月9日）；遏止糖攝取量國際作法文獻探討及政策建議參見 <https://www.taiwanbuying.com.tw/ShowCCDetailOri.ASP?CompId=14104483&RecNo=3321474>（最後瀏覽日：2019年6月9日）。

⁶⁶ 李英高，從兒盟「2018年兒童福祉調查報告」省思我國學童肥胖問題，立法院法制局議題研析報告 R00603，2018年12月，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=179128>（最後瀏覽日：2019年6月9日）。

⁶⁷ 效法國外課徵含糖飲料稅？國健署：暫不考慮，自由時報，2018年12月29日，<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2657011>（最後瀏覽日：2019年6月9日）。

⁶⁸ 參前注。

就採取了禁止在校園或公立醫院等特定場所販售的做法) 的政府干預措施來說，是相對於限制較少、較不嚴厲的法律管制手段，若能夠搭配健康捐或指定用途稅等概念來專款專用，相較於該政策對國民健康提升所帶來的正面效益，整體來看可說是利大於弊、並具備目的與手段間的關聯性與比例性。因此，若台灣能摸索出一條可行的管制治理模式（例如從源頭的含糖原料著手），則不但可以嘉惠國人健康、減低飲食相關慢性疾病的盛行，甚至對於同樣充滿路旁手製含糖飲料的地區，例如中東、東南亞、拉丁美洲，與珍珠奶茶店也逐漸流行的歐美國家來說，都可能有相當值得其借鏡之處。

雖然更深入的分析與管制模式，仍待相關單位與學者更進一步的研究，但千里之行始於足下，願這篇短文的觀察與簡評能拋磚引玉，成為各界深入探究這個主題的一塊小小墊腳石。