

臺北高等行政法院函

主 旨：檢送本院第三庭釋憲聲請書暨附件（附件詳如聲請書肆所載）各乙份，請鑒核。

說 明：

- 一、依據 鈞院釋字第 371 號解釋及「司法院大法官審理案件法第 8 條第 1 項」規定辦理。
- 二、本院於審理 92 年度訴字第 4483 號菸酒稅法事件時，認為菸酒稅法第 21 條規定「本法施行前專賣之米酒，應依原專賣價格出售。超過原專賣價格出售者，應處每瓶新台幣 2 千元之罰鍰。」不符憲法比例原則之要求，而有抵觸憲法第 15 條、第 23 條規定之情事，爰依鈞院釋字第 371 號解釋之意旨，裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋。

院 長 葉百修

臺北高等行政法院第三庭釋憲聲請書

壹、聲請解釋憲法之目的

本院認為菸酒稅法第 21 條規定「本法施行前專賣之米酒，應依原專賣價格出售。超過原專賣價格出售者，應處每瓶新臺幣 2 千元之罰鍰。」不符憲法比例原則之要求，而有抵觸憲法第 15 條、第 23 條規定之情事，爰依鈞院釋字第 371 號解釋之意旨，裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋。

貳、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文

一、疑義之經過：

本院 92 年度訴字第 4483 號原告藍○春，因

分別於民國（下同）91年1月15日、16日及17日，銷售前臺灣省菸酒公賣局產製之舊裝米酒計48,000瓶（0.6公升保特瓶裝）予全○加油站股份有限公司、4,800瓶予邱○濱，實際成交金額分別為新臺幣（下同）2,600,000元（平均每瓶54.2元）及250,000元（平均每瓶52元），因超過按原米酒專賣價格每瓶21元，被告財政部臺北市國稅局認有違反菸酒稅法第21條前段規定，遂以91年12月5日財北國稅財字第75091080552號罰鍰處分，處以每瓶2,000元之罰鍰計105,600,000元，原告不服，迭經提起復查及訴願，均遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、疑義之性質：

菸酒稅法第21條規定：「本法施行前專賣之米酒，應依原專賣價格出售。超過原專賣價格出售者，應處每瓶新臺幣2千元之罰鍰。」其對於構成要件所稱具社會侵害性之行為，施以罰鍰之制裁而限制人民之財產權，固與憲法第23條揭禁之比例原則中之適當性原則與必要性原則無違，然其罰鍰額度則有違狹義比例原則，乃生本件牴觸憲法之疑義。

三、涉及之憲法條文：

憲法第15條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」及第23條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者

外，不得以法律限制之。」

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、按臺灣地區實施菸酒專賣，始於日據時代，其後行政院於 46 年 6 月間正式委託臺灣省政府代辦，並於 42 年 7 月 7 日公布臺灣省內菸酒專賣暫行條例，實施菸酒專賣制度。臺灣地區實施之菸酒專賣範圍，涵蓋於菸酒之產製運銷各階段，由前臺灣省菸酒公賣局負責行政管理與產銷經營。又關於運銷階段之管制，該條例第 33 條規定：「(第 1 項) 菸類酒類之配售價格、零售價格，均由財政部按照成本及國家專賣利益為計算標準，分別擬定，呈由行政院核定公告之，變更時亦同。(第 2 項) 專賣機關、菸酒零售商，應遵照前項公告之價格，不得變更。」並進而於第 38 條第 6 款規定：「有左列各款行為之一者，處 2 千元以下罰鍰：六、零售商違反第 33 條之規定，變更菸類或酒類零售價格者。」

二、嗣為順應經濟自由化、國際化之潮流，自 76 年起外國菸酒進口陸續開放，立法院 81 年審查廢止國產菸酒類稅條例時，附帶決議要求 3 年內廢止臺灣省內菸酒專賣暫行條例。財政部為因應臺灣省內菸酒專賣暫行條例之廢止，有關於菸酒專賣利益之徵收應回歸稅制，惟鑒於菸酒不同於一般商品，其對人體所造成之影響應予重視，世界各國對於菸酒產銷之管理均較一般商品嚴格，其消費稅之稅負亦較一般商品為高，爰參酌外國單獨立法課稅之立法例，及我國已廢止之國產菸酒類稅條例單獨立法之體

例，乃於 88 年 3 月 10 日函送菸酒稅法草案送請立法院審議。草案共分總則、課稅項目及稅額、稽徵、罰則及附則 5 章，計有 21 條（立法院公報第 89 卷第 2 期第 244 頁參照）。其中第 8 條第 4 款規定：「酒之課稅項目及應徵稅額如下：四、米酒：每公升稅額逐年調整徵收如下：（一）民國八十九年起：新臺幣九十元。（二）民國九十年起：新臺幣一百二十元。（三）民國九十一年起：新臺幣一百五十元。（四）民國九十二年起的：新臺幣一百八十五元。」

三、菸酒稅法草案於立法院審議時，因有委員鑒於為遏阻菸酒之經銷及零售商，於菸酒專賣改制前囤積米酒，再於改制後高價出售，影響市場供需秩序，乃提案增訂第 21 條，說明以「為澈底打擊囤積米酒及抬價行為，爰明定本法（按指菸酒稅法）施行前產製之米酒，於本法施行後仍應按原專賣價格出售，如超過原專賣價格出售，一經查獲，『參照現行臺灣省內菸酒專賣暫行條例第 38 條規定』，科處每瓶 2 千元之罰鍰，俾從制度上根除囤積米酒牟取不當利益之誘因。」（立法院公報第 89 卷第 2 期第 226 頁、第 242 頁參照），而上開增訂條文獲審查會及院會之通過，即為本件有牴觸憲法疑義之條文。

四、按憲法第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」第 23 條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危

難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」國家限制人民基本權之理論基礎在於個人外部行為已經對他人產生影響時，國家基於全民之付託，必須對此等行為加以控制，至此等控制應採取何種方式（刑事罰或行政罰），基本上由立法者裁量。然而，以法律限制人民基本權者，仍會發生如何限制基本權始不致違憲的問題，易言之，依法律限制基本權，並非可恣意為之，即國家不可以違法的手段對付人民違法的行為，此為近代立憲主義有關國家理性應有的要求，是國家立法限制人民基本權時，仍須受到憲法上比例原則之限制，而憲法第 23 條即揭櫫廣義的比例原則。

五、廣義的比例原則包括適當性原則（合目的性原則）、必要性原則（侵害最少原則）及過度禁止原則（狹義比例原則），以此三原則作為憲法上基本權限制的限制，即在要求採取限制基本權的手段，縱然合乎一定目的，且屬必要的最低侵害手段，但採取此種手段時，仍然不可太過分而流於恣意，否則均屬違反比例原則而違憲。而聲請人所質疑菸酒稅法第 21 條之規定者，即在於該條之罰鍰是否過高而違反過度禁止原則？

六、依本件之事實經過與前揭之說明可知，每瓶 0.6 公升裝之米酒，於菸酒專賣制度實施之下，其經行政院核定公告之價格為每瓶 21 元，零售商如有未依上開專賣價格銷售，擅自變更零售價格，其經查獲有此行為者，依臺灣省內菸酒專賣暫行條例第 38

條第 6 款之規定，應處 2 千元「以下」罰鍰，其銷售之瓶數僅係罰鍰之裁量因素之一而已，亦非係就每瓶處以 2 千元之罰鍰，是菸酒稅法第 21 條之立法理由謂其罰鍰額度之制定係「參照現行臺灣省內菸酒專賣暫行條例第 38 條規定」，恐係出於重大之誤會。

七、再者，菸酒稅法於 91 年 1 月 1 日施行，其第 19 條（91 年 6 月 12 日修正前）規定：「納稅義務人有下列逃漏稅情形之一者，除補徵稅款外，按補徵稅額處 1 倍至 3 倍之罰鍰：一、未依第 9 條規定辦理登記，擅自產製應稅菸酒出廠者。二、於第 14 條規定停止出廠期間，擅自產製應稅菸酒出廠者。三、國外進口之菸酒，未申報繳稅者。四、免稅菸酒未經補稅，擅自銷售或移作他用者。五、廠存原料或成品數量，查與帳表不符者。六、短報或漏報應稅數量者。七、菸酒課稅類別申報不實者。八、其他違法逃漏稅者。」復依前揭該法第 8 條之規定，每瓶 0.6 公升裝之米酒，其應納酒稅 90 元（ $150 \text{ 元} \times 0.6 = 90 \text{ 元}$ ），是如有逃漏該每瓶 90 元酒稅者，除補徵稅款每瓶 90 元外，另須受到按補徵稅額處 1 倍至 3 倍之罰鍰，即每瓶 90 元至 270 元之罰鍰，惟應予強調者，菸酒稅法對於逃漏菸酒稅之納稅義務人之處罰亦不過如此，其於同法中對於未逃漏菸酒稅，僅係未依原專賣價格出售者，反處以每瓶 2 千元之罰鍰，其輕重是否失衡？

八、承上，每瓶 0.6 公升裝之米酒，於菸酒稅法施行後，

其應納酒稅為 90 元，而建議售價為 130 元（批發價 117 元），依此計算，如在菸酒稅法施行前專賣之米酒，縱於菸酒稅法施行後超過原專賣價格出售，其最大之價差亦約在每瓶 109 元以下（於本件，原告銷售每瓶超過原專賣價格在 31 元至 33.2 元不等），立法者如係在追求其立法理由所述「從制度上根除囤積米酒牟取不當利益之誘因」，其實只要罰鍰超過每瓶 109 元或比照酒稅 90 元，囤積者即無利可圖，立法者之目的即可實現，何須以每瓶 2 千元之罰鍰重懲人民？況如前所述，立法者於裁量該罰鍰之額度時，本意係比照臺灣省內菸酒專賣暫行條例第 38 條之罰鍰額度。

九、附帶一提者，菸酒稅法第 21 條之立法目的，非出於維護菸酒專賣制度，蓋菸酒稅之稽徵正意在淘汰專賣制度，亦非出於維護菸酒稅稽徵制度，蓋如前所述，其間並無逃漏菸酒稅之問題，菸酒稅法第 21 條之立法目的誠如其立法理由所言，其意在防杜因制度改變而造成之米酒囤積問題，立法者所關心者其實在於維護消費者利益與交易秩序。聲請人不擬探討構成菸酒稅法第 21 條之行為，是否同時有違反立法目的亦在維護交易秩序與消費者利益之公平交易法之問題，因為此非本院之職權所在，聲請人所擬強調者，對於諸多較之於違反菸酒稅法第 21 條行為，更嚴重破壞交易秩序與戕害消費者利益之違反公平交易法行為，依公平交易法第 41 條之規定：「……得限期命其停止、改正其行為或採取

必要更正措施，並得處新臺幣 5 萬元以上 2 千 5 百萬元以下罰鍰；逾期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得繼續限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，並按次連續處新臺幣 10 萬元以上 5 千萬元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止。」雖可能被處以高達 2 千 5 百萬元或 5 千萬元之罰鍰，惟實際罰鍰額度，尚有賴主管機關審酌一切違法情狀，包括違法行為所得利益（公平交易法施行細則第 36 條參照）為合義務性之裁量，不過，無論情節如何重大，此一罰鍰額度終有上限。反觀菸酒稅法第 21 條，其罰鍰規定以每瓶 2 千元，而違法者每瓶之不法利得不可能超過百元，已如前述（於本件，至多在 31 元至 33.2 元間），其所受處罰竟毫無上限，而須受依所售之瓶數計算，高達 105,600,000 元之罰鍰，國家侵害人民之財產權顯已過度，有違憲法比例原則之要求。

十、綜上所述，依本院合理之確信，認為菸酒稅法第 21 條有抵觸憲法之疑義，爰以之為先決問題裁定停止本院 92 年度訴字第 4483 號事件之訴訟程序，提出上開形成確信違憲之具體理由為本件之聲請。

肆、關係文件之名稱及件數

附件一：本院 92 年度訴字第 4483 號卷宗影本壹件。

附件二：立法院公報第 89 卷第 2 期節本壹件。

此 致

司 法 院

聲請人 臺北高等行政法院第三庭

審判長法官 王 立 杰

法官 黃 本 仁

法官 王 碧 芳

中 華 民 國 9 4 年 7 月 5 日

(本件聲請書附件略)