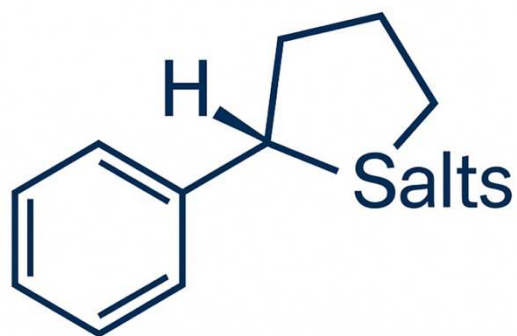




**台灣菸草減害研究院**

**TAIWAN INSTITUTE OF  
TOBACCO HARM REDUCTION**

## 台灣長照 3.0 的財務永續性：擴大健康 風險課稅至減害菸品

作者：王郁揚 世衛菸草減害專家

研究助理：ChatGPT4.5

ChatGPT 可能發生人工智慧幻覺 (hallucination)，進而產生不精準資訊。

中 華 民 國 1 1 4 年 5 月 1 8 日

## 導言

台灣正面臨人口迅速高齡化，對長期照護（long-term care, LTC）服務的需求空前增加，2018 年台灣進入「高齡社會」，65 歲以上人口首次佔總人口的 14%；預計到 2025 年將超過 20%（成為「超高齡社會」），到了 2040 年將上升至約 30%。這種人口結構轉變在服務量能和財務面向都對長照體系造成壓力，台灣政府於 2017 年推出「長期照顧十年計畫 2.0」，這是一項以稅收支撐的普及長照方案，顯著擴充了居家照護、日間照顧及機構照護等服務，長照 3.0 則將於 2026 年推出，以進一步擴大服務對象（如納入部分較年輕的失能人口）並提升服務品質。然而，長照 3.0 的財務前景令人擔憂：需求每年約增長 3%，而財源有限且嚴重依賴紙菸稅收，決策者必須面對財務永續性的課題——在長照成本節節攀升、勞動人口萎縮的情勢下，如何確保長照 3.0 擁有穩健、長期的財源。

迄今，台灣的長照財源依賴於一個專門的長期照顧服務基金，主要由特定稅收撥補而成，根據《長期照顧服務法》第十五條，該基金財源包括遺產稅、贈與稅、房地合一稅，以及尤為關鍵的菸稅與菸品健康福利捐，事實上，自長照 2.0 實施以來，菸草相關稅捐已成為長照財政的關鍵收入來源，其中一項特別稅捐是菸品健康福利捐（簡稱菸捐），即對香菸徵收的健康福利附加費用，用於支持各項健康與社福計畫，包括長照，再加上傳統菸酒稅（依《菸酒稅法》對菸品課徵的消費稅），這兩部分曾占了長照基金收入的絕大多數，2017–2019 年間，近八成長照基金收入來自菸稅撥入及菸捐，以 2019 年為例，長照基金收入中約 44.7% 來自菸酒稅轉入、44.6% 來自健康福利捐，兩項合計高達 89.3%。

下圖（圖 1）說明了上述資金來源的組成，突顯台灣長照財源與菸品消費之間的緊密聯繫。

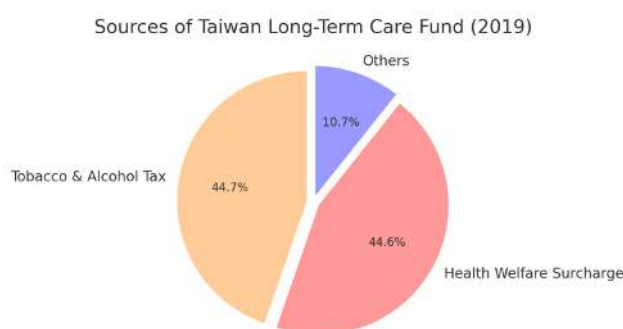


圖 1：2019 年台灣長照基金財源構成，菸酒稅撥入長照基金（橘色/左）與健康福利捐（粉色/右）兩項合計占長照基金總收入約 89.3%，台灣長照財政對菸品消費

的高度依賴，隨著吸菸率下降及減害菸品興起，引發長照基金永續性疑慮，亟需新的財務策略為長照體系「未雨綢繆」。

矛盾的是，台灣菸害防制政策的成功正開始動搖這種財源模式，衛生福利部數據指出，成年人吸菸率已從 2008 年的 21.9% 下降到 2024 年的 12.8%（如果以台灣成年人口為 2000 萬計算，吸菸人口大約 250 萬人），吸菸每年導致超過 25,000 名國人死亡；吸菸率的降低是公共衛生的重大勝利，但也意味著長照財源的稅基正在侵蝕，2017 年蔡英文政府將每包香菸的菸稅提高新臺幣 20 元（此舉明確用於資助長照 2.0），使菸價上升並加速菸民戒菸，結果是：香菸銷量驟減（台灣菸酒公司年銷量自 2016 年至 2018 年下降約 40%），菸稅與菸捐收入也隨之大幅下滑，菸捐收入在 2011 年達到約 347 億元的高峰後，持續徘徊於 300－340 億元上下，2018 年驟降至 281 億元（見圖 2），到 2022 年，菸捐年收入進一步降至 268 億元，2025 年初更出現同比超過 10% 的跌幅，簡言之，當長照 3.0 的需求日益擴大時，長照的主要財源卻在萎縮，形成明顯的財政缺口。

Tobacco Health Welfare Surcharge Revenue in Taiwan (2011-2019)

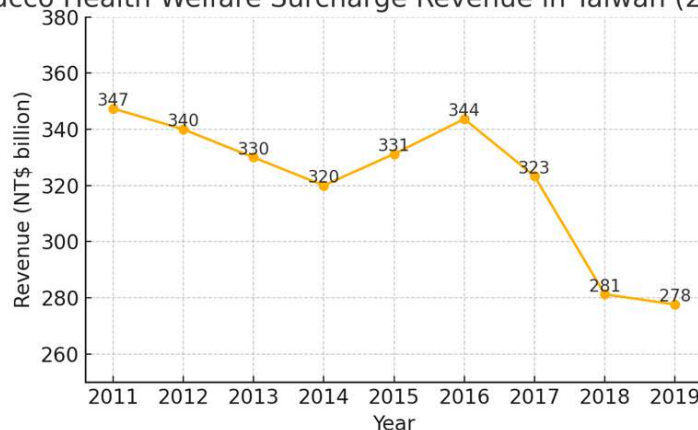


圖 2：台灣菸品健康福利捐收入（2011-2019 年），2011 年附加費年收入達到約 347 億新台幣，2019 年降至 278 億新台幣，2017 年菸稅上調和吸菸率下降導致收入持續下降。

更雪上加霜的是，各種菸草減害產品的興起—電子菸（Vape/E-Cigarettes）、加熱菸（Heated Tobacco Products, HTPs）和尼古丁袋（Nicotine Pouches），成年消費者正日益增加，但目前卻無法為長照提供任何稅捐收入，台灣於 2023 年修訂《菸害防制法》，全面禁售電子菸，雖同時將加熱菸比照傳統菸品管理，但在執法上仍有缺口，黑市交易依然存在，衛福部調查顯示，截至 2021 年，台灣青少年使用電子煙比率達 6.6%（2018 年為 2.7%），成年電子菸使用率則從 2018 年的 0.6% 增至 2020 年的 1.7%，許多吸菸者似乎轉向了未課稅的菸草代用品，一份分析指出，菸捐收入的持續下滑「不僅歸因於成功戒菸，也因部分菸民轉向電子菸、加熱菸和尼古丁袋，這些產品尚未課稅，導致稅基流失並助長黑市擴張」。換言

之，尼古丁的消費沒有消失，而是轉移到了現行稅網之外的減害菸品上，對公共衛生規管和長照財源穩定都構成威脅。

因此，台灣的決策者面臨一個複雜的財政與倫理兩難，常以一句話概括為：「吸菸救長照」，一方面，仰賴日益減少的（且多為中低收入）吸菸者為全社會提供長照經費，在公平性上引發質疑，這種模式甚至形成一種悖論：如果人人都戒菸（公共衛生的理想），長照財源反而將出現缺口。目前每包香菸約 51.8 元的稅款中，有約 21 元是專款用於長照，也就是「菸抽得越多，長照基金越充裕」。

此一矛盾激起了社會對公平性的討論，批評者認為，讓長照體系「由於民的錢包和肺支撐」既不公正也不可持續，另一方面，若將財務負擔完全改由一般稅收或保險費承擔，則會遇到政治可行性和世代正義等挑戰，政府目前採取的因應策略應該是擴大健康風險稅的稅基，而非完全放棄此類稅收，亦即對新的不健康消費形式課稅，以支應健康老化的需求。

本研究針對上述動態，探討台灣長照 3.0 的財務永續性，特別強調菸草相關的健康風險課稅作為財源槓桿，我們主張台灣應因應菸草產品樣態的改變，調整稅制，將電子菸、加熱式菸品和尼古丁袋等產品納入課稅範疇，並將其收入專款用於長照及健康照護，核心論點在於：建立更全面的「健康風險稅」體系，可同時促進公共衛生（透過抑制有害產品使用）並強化長照財政，這是一項雙贏政策，符合世界衛生組織對菸草控制和健康老化的建議。

接下來各節，我們將介紹研究方法、資料來源和比較政策分析，接著詳細說明財務模型對擴大課稅方案的模擬結果，展示潛在的稅收增益及其填補長照財務缺口的效應，討論部分將探討對尼古丁菸品課稅的政策理由（健康平等與財政公平考量，以及 WHO 的指導原則），並深入探討以「罪惡稅」資助長照的倫理爭議，我們參考國際最佳實踐——剖析英國、南韓、加拿大和墨西哥如何規管並課稅這些減害菸品，評估台灣可從中學習之處，以確保政策符合健康正義與永續原則，最後，我們提出政策改革的路徑建議，做為繁重長照挑戰下健康風險稅調整的藍圖草案。

## 研究方法

**研究設計：** 我們採用政策研究分析的設計，結合趨勢數據檢視、財務模型與比較個案研究，主要目的是估算菸草相關稅與菸捐在台灣長照體系中目前與未來所扮演的角色，並模擬將此類稅捐擴及電子菸、加熱菸和尼古丁袋的潛在影響，此方法符合衛生政策研究的跨領域特性，融合了流行病學數據（如吸菸/電子菸盛行率）、公共財政統計和政策分析。

**資料來源：**我們蒐集了台灣官方出版物和統計資料作為次級數據，包括財政部（MOF）的稅收報告和衛生福利部（MOHW）的文件，歷年長照支出與財源數據取自長照 2.0 計畫報告和相關預算資料（例如行政院及衛福部發布）。特別地，我們採用了衛福部統計處關於長照基金各來源收入（菸稅、菸捐等）及長照支出規模的數據，菸稅與菸捐收入趨勢（2002 - 2022 年）彙整自財政部統計和國民健康署歷年菸害防制報告，吸菸和電子菸盛行率資料來自國民健康調查和青少年吸菸調查（如 2018 年成人吸菸行為調查、2021 年青少年吸菸調查），為我們的稅收模型提供了行為參數。

此外，為進行國際比較，我們檢視了數個國家關於減害菸品課稅的政策文件與文獻，我們選取英國、南韓、加拿大和墨西哥作為主要參照，因其做法多元（從允許並計畫課稅，到高額課稅，再到全面禁售），這些國家的稅率和制度資料來自政府發布和國際報告，例如：英國財政部宣佈的新電子菸稅方案、南韓經濟財政部與相關菸稅法規公告、加拿大衛生部電子菸消費稅文件，以及墨西哥關於電子菸禁令的立法法案等，我們也參考了全球趨勢（如 WHO《菸草控制框架公約》的建議，以及世界銀行的分析）為台灣情境提供背景。

**財務模型：**我們建立了試算模型，預測不同情境下長照基金的需求與收入狀況，在需求面，我們根據人口預測（65 歲以上人口成長）及官方每人長照成本估計，推算未來長照支出，例如，我們注意到 2024 年長照支出約 926 億新臺幣，且近年約以 6 - 10% 的年增率上升；我們在基礎情境中假設未來支出維持此增速，供給面則設定「維持現狀」基礎情境（僅現行菸稅/菸捐挹注）以及「擴大稅基」情境（自 2025 年起對電子菸、加熱菸、尼古丁袋課稅），主要假設包括：各類產品使用人口、平均消費量，以及建議稅率。

為估算電子菸的潛在稅收，我們使用電子菸盛行率（成人與青少年）和消費量資料，研究顯示電子菸使用者平均每日消耗約 2 - 3 毫升電子液，我們據此假設一般成年電子菸用戶年均消耗約 900 毫升，稅率方面，我們模擬採用加拿大 2022 年實施的稅制，即每 10 毫升約課稅新臺幣 5 元（加幣 1 元/2 毫升），相當於每毫升 0.5 元（每產品單位的首 10 毫升），其後每毫升 0.1 元，隨後，我們乘以上述稅率與全體電子菸使用者估計的年總消耗量，得出電子菸稅收。

對加熱菸，我們假定平均每位消費者消耗的菸棒數與紙菸吸菸者相當。若稅率與紙菸等同（目前每包菸菸稅 31.8 元，加上每包 20 元菸捐），則每等價一包加熱菸彈可產生約 51.8 元稅捐收入，我們透過不同替代率情境（如有 5%、10%、20% 的吸菸者轉換至加熱菸）模擬其潛在稅收，涵蓋各種滲透率的可能範圍。尼古丁袋方面，鑑於目前台灣使用率極低，我們僅假設保守滲透率（如成年人 1% 使用），並套用象徵性稅額（參考 EU 草案，尼古丁袋每克 0.10 歐元，即每 20 袋罐約課稅 3.3 元）。

所有金額均以新臺幣(NT\$)呈現，如涉國際貨幣比較，則使用近期匯率(約 NT\$30 ≈ US\$1)換算，我們對關鍵參數(吸菸/電子菸盛行率、稅率)進行了敏感性分析，以檢驗稅收結果的穩健性。

**比較政策分析：**我們對減害產品在國外的規管與課稅進行了質性個案分析，資料包括學術文獻和政策報告，我們針對每個國家考察：(1) 電子菸、加熱菸及尼古丁袋的法律地位；(2) 課徵的消費稅類型與稅率(如有)；(3) 稅收是否專款用於健康/長照；(4) 課稅對使用量或財政的影響。

有幾個具體例子：我們檢視了南韓自 2011 年對電子煙液課稅每毫升 1,799 韓元(約 NT\$40)的經驗，以及 2015 年提高稅率後對電子菸市場的影響；南韓對加熱菸課稅約為紙菸稅率的 89%的決策過程，我們考量了英國近期決定自 2026 年起對電子菸油課稅£0.27/毫升的新政策、加拿大自 2022 年實行的聯邦-省兩級電子菸稅結構、以及墨西哥在「禁售與課稅」之間的辯論，這些案例幫助我們討論台灣可行方案的利弊，並識別最佳實踐與潛在陷阱(如如何防範逃稅、如何根據產品風險校正稅率、如何將收入專款用於公共衛生等)。

**倫理與公平考量：**在分析以菸稅/減害菸品稅支應長照的正當性及批評時，我們查閱了公共衛生倫理文獻以及台灣社會輿論，我們檢視了菸稅的累退性，承認有證據顯示此稅在經濟負擔上對低收入族群影響較大，但我們也考量了相反的研究結果：長期而言，菸稅帶來的淨效益(健康改善、醫療費用減省、資助的服務)往往對低收入族群更為有利，我們納入了例如「預算與政策優先中心(CBPP)」等機構的觀點，他們主張當菸稅收入用於資助納稅人受益的健康與教育計畫時，吸菸者實際上是「得到了所付出的對價」，我們也檢視了台灣本土的倫理批評(如媒體評論「抽菸救長照？這樣慷他人之慨是合理的嗎？」)等觀點，以期在討論中呈現平衡觀點。

最後，本研究中的所有數據視覺化圖表均由研究團隊繪製，以簡明呈現趨勢與比較，本研究未涉及任何人體受試者，因此無需經倫理審查委員會核准；我們係綜合現有數據與政策進行分析，目的是為未來政策決策提供依據。

## 研究結果

### 1. 長照支出趨勢與菸稅收入

台灣自 2017 年推行長照 2.0 以來，長照支出大幅增加，2016 年(長照 2.0 上路前)政府長照支出僅約新臺幣 50 - 60 億元；至 2024 年，長照年度預算已達 926 億元，反映服務規模的迅速擴張(例如，相較 2016 年，受服務人數增加了 8.4 倍，達到 75.6 萬人；經費增長了 18.7 倍)，這項擴張極大地改善了服務可近性，例如居家

照顧的平均等候時間已降至 4 天，但也意味著每年的經常性支出已達 GDP 的約 0.6 - 0.7%。

未來推估顯示，隨著人口老化，長照成本將持續攀升：國家發展委員會預測 85 歲以上高齡人口在未來 20 年將增加一倍，意味長照支出可能需在 2030 年前後超過 1,500 - 2,000 億元才能滿足需求（本研究模型估計在維持現狀情境下 2030 年支出約為 1,800 億元），此推算假設長照 3.0 能逐步提升服務覆蓋率（例如按照計畫目標增設更多社區照護據點等）。

與上述支出趨勢相比，菸稅和菸捐收入則呈現停滯甚至下滑，前文圖 2 顯示了 2017 年後健康福利捐收入的下降趨勢，更詳細地看：2016 年（長照相關稅制上路前一年），菸捐收入約為 344 億元；2017 年略降至 323 億元，2018 年則驟降至 281 億元，2019 年續降至 278 億元，主因是 2017 年 1 月政府將菸稅每包提高 20 元後，紙菸銷量大幅下跌，那次稅率調升（針對「菸稅」部分）在提升稅收上非常成功：2018 年菸稅收入攀升至 449 億元，比 2017 年高出約 80%；同時也有效降低了菸品消費，衛福部調查顯示僅一年內成年吸菸率就下降約 1.2 個百分點，但是，由於健康福利捐（菸捐）係按每包固定金額徵收，銷量下降直接造成菸捐收入驟減，菸捐自 2009 年起固定為每包 20 元，因此銷量減少即意味收入減少。可說台灣做出了一種「少抽菸，菸捐進帳也變少」的取捨。

值得注意的是，2009 年後菸捐收入已超越傳統菸稅，成為社會福利政策的重要財源，因此，菸捐下滑對預算立即帶來影響。政府過去每年將約 270 - 300 億元的菸捐資金投入各項健康與社福計畫，自 2017 年起長照成為新增的撥款項目，2017 年下半年開始，就有新臺幣 137 億元的菸稅與菸捐正式撥入長照基金，但到了 2019 年，由於菸捐收入降低，實際撥入長照的金額低於原先預期，長照基金偶爾需要動用結餘或臨時的一般預算挹注來填補支出缺口。

## 2. 新興尼古丁菸品：使用情形與課稅現況

**電子菸 (Vape/e-cigarettes)：**台灣對電子菸採取嚴格的禁止立場，根據 2023 年修正的《菸害防制法》，電子菸（以及含尼古丁的電子菸油）的製造、輸入、販售、供應與使用均屬違法；台灣最高檢察署 2024 年發新聞稿表示：「目前法院判決有認菸害防制法修法後，含尼古丁成分電子煙之管理與處罰，應從藥事法中抽離，不再以藥品加以列管。」儘管如此，地下黑市依然存在，且電子菸的使用率近年上升，尤以青少年為甚（衛生福利部國民健康署報告未正確揭露成年人使用率數據），2021 年國民健康調查顯示，國中生有 3.9%、高中生有 8.8% 曾使用電子菸；2023 年未成年人電子菸使用率合計約 4.8%（估計約 5 萬人），成人使用率雖僅約 2%，但亦呈增長趨勢。

這意味台灣已有數十萬人透過非法管道使用電子菸，逃離了稅收與法規的網路，目前台灣對電子菸產品未課任何菸稅與菸捐，因其販售本身即屬非法，政府側重於查緝與扣押（據統計僅 2021 年就查獲超過 22 萬件電子菸相關產品）；但因電子菸全面禁售，也形成一個稅收漏洞：尼古丁消費仍在發生，卻未對菸品健康福利捐或長照基金、健保基金做出貢獻。

**加熱菸(Heated Tobacco Products, HTPs)：**這類裝置(如菲利浦莫里斯的 IQOS、英美菸草的 Glo 與傑太日煙的 Ploom)透過加熱特殊菸草棒來釋放含尼古丁的氣霧(Aerosol)，台灣原先亦實施事實上的加熱菸禁令，但 2023 年修法後允許在管制下販售加熱菸，將其菸草棒視同紙菸進行管理(須附警示圖文、限制廣告等)。截至 2025 年，數家菸草公司申請在台銷售加熱菸，有些產品可能已透過走私/超買等違法方式進入市場，重要的是，黑市加熱菸也形成一個稅收漏洞，同樣無法對菸品健康福利捐或長照基金、健保基金做出貢獻。

《菸酒稅法》理論上適用於加熱菸彈(既然法律已將其歸為菸草製品)，則每 20 支應課與紙菸等額的菸稅 31.8 元，以及每包 20 元的健康福利捐，然而，由於加熱菸並未合法販售，目前財政部並無相關稅收資料，有立法委員已表達憂慮，指「電子菸和加熱菸沒有課稅，恐影響長照財源」，截至 2025 年 4 月 30 日，雖尚未有加熱菸通過衛福部「指定菸品健康風險評估審查」，但其使用率一旦開放可能迅速攀升(日本、南韓等國已有前例)，在未設專門稅的情況下使這類產品合法化，可能進一步瓜分紙菸稅收(當吸菸者轉向價格較低且未稅的黑市產品時)。

**尼古丁袋(Nicotine Pouches)：**尼古丁袋，又稱無煙口含袋，對台灣而言非常新穎，2023 年以前，法律未明確規範此類產品；2023 年修法將之歸入「類菸品」，規定含尼古丁者若未取得藥品許可一律禁止販售，據報導，一些年輕族群透過網路或從國外取得尼古丁袋，但其使用率據信極低(官方尚無數據)，目前台灣沒有針對尼古丁袋的課稅架構，尼古丁袋不含菸草，不在傳統菸稅與菸捐課稅範疇內。因此，尼古丁袋代表著潛在的未來稅源：若將來管制並課稅可增加收入，但目前則突顯了稅制的空白。

綜上，台灣當前的情況可總結如下：傳統紙菸課稅極重(菸稅、菸捐及營業稅合計約占零售價 70%)，這些稅款支撐著我國的健保、長照與諸多社會福利政策計畫。然而，減害菸品(電子菸、加熱菸、尼古丁袋)要嘛被禁售，要嘛尚未納入稅制，消費者轉向這些產品導致稅捐流失，政府損失了原本這些人抽紙菸時所繳的那部分稅捐，財政部已注意到這一趨勢，指出菸捐年收入自高峰以來減少的逾 50 億元中，有一部分是因吸菸者改抽了未課稅的新型菸品，若這些產品持續不課稅，長照基金的短缺恐將日益擴大。

一份 2025 年的報告警告，若不迅速對減害品課稅，「將嚴重影響長照基金及健保預備金的穩定」，該報告也指出，雖然菸捐收入做為專款用於健康/長照，但其分配公式多年未調整，導致部分用途經費結餘，而長照等關鍵需求卻時有不足，這種低效分配更加凸顯改革稅制的必要。

3. 擴大課稅情境的財務模型

我們針對將電子菸、加熱菸及尼古丁袋納入健康風險稅後的潛在財務效益進行了模型預測，表 1 整理了維持現狀與擴大課稅兩種情境下，2025 年及 2030 年的長照基金年收入預測（單位：新臺幣億元）。此外，我們也模擬了更積極的稅率調整方案，以供參考。

表一、不同菸品稅項情境下長期照護基金年收入預估（單位：億元）

| 情境                       | 2025<br>(預估) | 2030<br>(預估) | 備註                                                                                                                             |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 現況（僅限紙菸稅）                | 288          | 250          | 假設紙菸消費量持續下降（≈-3%/年），2025 年包括菸品健康福利捐 0.1%分配給長照基金約 26 億+約 262 億菸稅，到 2030 年，紙菸吸食菸率進一步下降，將導致收入減少至約 252 億新台幣。                       |
| 擴大稅金（紙菸+電子菸+加熱菸+尼古丁袋）    | 353          | 360          | 假設從 2025 年起徵收新稅：電子菸稅（約 25 億新台幣）、加熱菸稅（約 35 億新台幣）、尼古丁袋稅（約 5 億新台幣），這些部分抵消了紙菸稅捐的下降，到 2030 年，由於稅基擴大和稅率提高，收入將穩定在約 360 億新台幣（儘管吸煙者減少）。 |
| 積極的稅收和指數化（更高的稅率+通貨膨脹指數化） | 391          | 447          | 假設擴大稅收情景，加上菸品稅率增加 10%（每包 35 新台幣），並且所有健康稅都按年度通貨膨脹率指數化，2025 年將額外產生約 103 億收入，到 2030 年，營收將成長至約 447 億，有助於縮小長照基金差距。                  |

表 1 比較了不同情境下長照基金年收入的預測，可以看出，在「維持現狀」情境下，到 2030 年長照財源相對預期支出將出現巨大缺口（2030 年預估需約 1,800 億元，但菸稅與菸捐僅有約 250 億元收入），甚至在 2025 年，維持現狀下專款收入約 288 億元。

在「擴大課稅」情境下，財力可見顯著改善，2025 年，對電子菸、加熱菸和尼古丁袋課稅捐可額外增加約 65 億元收入，各產品的貢獻大致如下：

- **電子菸稅**：約增加 20－28 億元，我們假設約有 40 萬規律電子菸使用者（含部分雙重使用者），每人每年消耗約 0.8 公升電子菸油；按加拿大類似稅率設定每 10 毫升課稅 5 元，約產生 16 億元稅收，另外估計透過一次性設備稅或執照規費可再收取數億元，2025 年電子菸稅收估計約 23 億元。若電子菸使用率到 2030 年增至成人的約 5%（約 90 萬人），同時提高課稅單價（或授權地方加徵），2030 年電子菸稅收可達約 50 億元。
- **加熱菸稅**：約增加 30－40 億元（2025 年），假設加熱菸上市後佔領約 5% 的紙菸市場（相當於約 15 億支菸量），若課稅等同紙菸（每 20 支總稅負約 51.8 元，包括菸稅+菸捐），則每支加熱菸菸草柱約繳稅 2.59 元，據此估算，15 億支加熱菸可帶來約 38.8 億元稅收。
- **尼古丁袋稅**：因目前使用有限，以保守情境估計 2025 年約增加 5 億元。假設約有 1% 成年人使用尼古丁袋，每罐 20 袋課稅額參照 EU 草案約 3.3 元，整體貢獻相對較小。

在擴大課稅情境下，即便吸菸人口持續下降，2030 年長照年收入可穩定在約 360 億元，因為稅基擴大且適時調升稅率使收入不減反增，若採取更**激進課稅並指數化**的方案（例如菸稅稅率提高 10%，達每包 35 元，並對所有健康稅每年按通膨調整），則預計 2025 年收入可達 391 億元，2030 年達 447 億元，進一步縮小長照財源缺口。

總的而言，擴大菸品健康風險稅的稅基大幅改善了長照 3.0 的財政永續性，但並非萬靈丹，即使 2030 年稅收達 447 億元，僅能覆蓋小部分的長照成本，意味仍需公務預算或其他機制來補足。

## 討論

### A. 政策理由：對減害菸品課稅以促進健康平等與財政公平

對電子菸、加熱菸與尼古丁袋等減害菸品課稅，有充分的公共衛生與倫理理由，核心是讓從事有害健康行為者內部化部分社會成本的原則，台灣早在 2002 年開徵菸品健康福利捐時即遵循此一理念：「以吸菸者的繳款來資助醫療、預防」，如今並用於長照，隨菸草產品樣態改變，若不對減害菸品課稅，就出現了不公平：傳統吸菸者（多為年長、收入較低）繳納高額稅捐，而使用菸草代用品者（往往更年輕、經濟較優渥）幾乎不繳稅，這種不對稱既不公平，也不符合台灣健康財政的一貫價值，對電子菸、加熱菸和尼古丁袋課徵合理的稅負，能夠拉平競爭環境，確保所有尼古丁消費者都為其選擇造成的社會成本分擔責任。

從健康平等的角度，即使電子菸、加熱菸和尼古丁袋對健康危害極可能低於紙菸，但它們絕非無害，這些產品恐導致尼古丁成癮，而青少年使用電子菸等產品可能日後轉向傳統紙菸，世衛組織《菸草控制框架公約》明確建議締約方應將電子菸如同菸草產品一樣予以管制和課稅。

其有二用意：一是防止青少年介入並保護公共衛生，二是避免菸草業者簡單地將利潤轉移至未課稅菸品，削弱菸害防制成效，WHO 與國際公共衛生專家將電子菸課稅視為「雙贏」措施：既可提高價格以嚇阻使用（尤其對價格敏感的青少年），又能籌措資源投入公衛領域，這符合**健康正義**的理念：「運用稅收減少健康不平等。」例如，課稅使電子菸價格提高，可抑制青少年使用激增（目前台灣青少年電子菸使用率在部分年齡甚至高於美國），避免新一代陷入尼古丁成癮。

從財政公平的角度，將減害菸品納入稅基能增進長期的公平與穩定性，若任由這些產品免稅，它們將侵蝕菸稅體系背後的「受益原則」，目前吸菸者繳稅，全社會（包含未吸菸者）受惠於長照、健保等服務，這點已引發公平性質疑，然而，有一種觀點認為吸菸者本身其實亦受惠於稅收，透過稅收資助的醫療、長照服務及戒菸計畫，繳稅的族群最終受益最多。

正如一項分析所言，菸稅的累退性被表面高估了，因為「繳稅的族群透過健康改善和服務提升，獲得了所付出的對價」，就長照而言，今天的中年菸民正是未來需要長照的長者；菸稅幫助確保他們屆時能有資金獲得照護，但如果越來越多的尼古丁消費者不繳任何稅（如電子菸、加熱菸和尼古丁袋消費者），負擔就集中在更少數人身上，可能削弱公眾對稅制的支持及其公平性的認知，擴大稅基可讓財政責任更廣泛地分擔，即便所謂「較安全（Safer）」的尼古丁菸品也會產生某些社會成本（如長期健康影響監測、二手暴露風險等），將其納入稅制保持了人人依健康風險貢獻的原則。

需要強調的是，我們並非意圖阻礙菸民改用危害較低的產品，此處有細微差別。目標不是對電子菸課以過高稅賦而嚇阻吸菸者改用，而是設定適度的稅率，既反映其風險也確保使用者對公共衛生有所貢獻，一種策略是採取風險相稱的課稅原則：根據產品危害程度決定稅率，例如，若估計電子菸相對紙菸減害約 95%（英國政府給出的具體比率），可考慮課以略低於紙菸的稅率，如此，吸菸者仍有經濟誘因轉向電子菸（價格較紙菸低），但也不至於因價格過低而誘發非吸菸者使用或過度使用。南韓的經驗是將加熱菸課稅設定為紙菸稅率的 89%，對電子菸油按毫升徵收固定稅，使轉用者有一些成本節省但差距不大，英國過去對電子菸零消費稅，但近期也決定自 2026 年起施加稅負，意識到須以價格手段抑制青少年使用，台灣可採取類似策略進行細緻校準：例如維持紙菸每包 20 元菸捐，對加熱菸每包菸棒課 NT\$10 的菸稅，對電子菸按毫升課稅，使其使用成本仍低於紙

菸但不至過低，如此即可在繼續鼓勵菸民轉向減害菸品的同時，捕捉稅收並防止出現新的未課稅的黑市尼古丁菸品。

總而言之，將課稅範圍擴大至減害菸草產品，能促進健康平等（縮小誰繳捐與誰受惠的不均）及財政公平（確保所有尼古丁消費者都支持該體系），此舉符合國際指導方針，是台灣作為菸害防制和健康老化綜合戰略一部分的前瞻調適策略。

## B. 回應倫理與道德質疑（以「吸菸救長照」為例）

一個常見的倫理質疑是：用菸稅來資助長照在道德上是否妥當，有人質問：「難道我們要靠人們去吸菸（承受痛苦）來為社會的長期照護買單嗎？」這種說法製造了一種不安的論調，彷彿政府在菸稅收益與菸害防制間存在利益衝突：一方面從菸品銷售中受益，另一方面卻要降低菸品使用，批評者認為，這種財務模式可能削弱政府推動菸害防制的意願，或者讓吸菸者（其中許多本就來自弱勢族群）承擔了不公的負擔。

然而，我們可以從幾方面反駁這一質疑：

- **政府並無鼓勵吸菸的誘因：**沒有證據顯示將菸稅收入專款長照會導致政府樂見更多人吸菸，國際經驗正相反，如美國加州、泰國等將菸稅專款於健康計畫的地區，依然持續強化菸害防制，並未因稅收用途而放鬆控菸。台灣自己的行為也證明了這點：儘管長照仰賴菸稅挹注，政府在 2017 年仍毅然調高菸稅，明知此舉會壓低吸菸率並可能使稅收下降，對政府而言，公共衛生始終是第一位的考量，如果將來對電子菸/加熱菸/尼古丁袋加稅，政府的意圖仍是極力降低使用率（例如阻止青少年染上尼古丁癮），而非追求稅收。

事實上，若成功的菸害防制最終使相關稅收降至微不足道，那反倒是好事，屆時因國民更健康、更長壽且經濟更發達，可透過一般稅收或社會保險等方式支撐長照，從經濟學角度看，菸稅的作用部分在於讓產品價格內含外部成本，而非要永遠靠成癮者資助社會福利政策，當外部成本隨吸菸率降低而減少時，社會節省的醫療支出遠超過失去的稅收。

- **吸菸者（特別是低收入菸民）本身亦受惠：**如前文所述，吸菸者族群實際上不成比例地受惠於菸稅資助的計畫，在台灣，吸菸者晚年患病和失能率較高，意味著他們將大量使用長照和醫療服務，透過繳納菸稅，他們等於預先為其中一部分照護費用買單，多國研究顯示，菸稅在稅負上雖對窮人累退，但在健康結果和財務風險方面卻具累進效應，漲稅使低收入菸民（對價格更敏感）戒菸更多，因而那些社群獲得更大健康收益，一項涵蓋 19 國的模型研究發現，提高菸稅可顯著減少貧困人口因醫療支出而致貧的比率。

所以與其說菸稅「剝削」窮人，不如將其視為一種親弱勢的介入策略（前提是同時提供充足的戒菸支援），關鍵在於把部分稅收回饋於直接幫助菸民的計畫，台灣即以菸捐補助尼古丁替代療法和戒菸門診，為菸民提供戒菸資源，這有效化解了倫理爭議，證明政策並非只為「搜刮」菸民金錢，而是幫助他們改善健康。

- 強調稅收用途的正面意義：另一道德顧慮可透過清晰宣傳稅款用途來化解。與其稱之為「吸菸救長照」，不如框架為「健康風險稅支持健康老化」。有建議將菸捐等擴充成更廣義的「健康風險稅」：涵蓋菸、酒、含糖飲料、檳榔、大麻等，甚至曾有政黨倡議將健康風險稅擴大到其餘風險行為，例如博弈與性交易，藉此降低道德上的不適。如果民眾看到對一切危害健康的產品/行為徵的稅都投入一個專款的健康照護基金，就不會覺得是在靠某群人的惡習養活社會，而是將之視為一種社會契約：我們對有害健康的行為課稅，並將資金用於促進全民健康、照顧弱勢（其中也包括未來可能需要照顧的納稅者自己）。

這種模式並非空想，英國對含糖飲料的「軟飲料業稅」明確將收入用於兒童健康計畫，並以此正面訴求贏得公眾支持，墨西哥對含糖飲料和菸品課稅時，衛生部則從健康收益及資助肥胖防治計畫的角度為政策辯護，台灣方面，蔡英文總統在倡議 2017 年調升菸稅時，即強調此舉是為建立健全的長照體系、照顧高齡社會，如此，原本的道德困境就轉化為團結互助的敘事：從事高風險嗜好者多做一點貢獻，匯成共同基金照顧弱勢族群（終將也包括他們自己）。

- 緩解稅負累退性：為了減輕菸稅對低收入菸民的不利影響，可採取配套措施。按照 WHO 建議，政府可將部分稅收用於支援低收入族群，以抵銷累退效果，台灣已將菸捐部分收入用於替弱勢家庭繳納健保費，等於將部分稅收利益返還給貧困菸民，對長照而言，可考慮用新稅收的一部分為低收入長者提供照護費用減免或擴大補助，例如補貼輔具及無障礙改造，或提高長照服務員薪資（許多照服員來自低收入背景），如此能在財政上「補償」繳稅的弱勢者，納稅的菸民會透過更可負擔的服務或經濟協助得到回饋，符合社會正義原則，2025 年的相關改革建議也提到，應引入更精準的補貼和排富條款，確保資源惠及最需要者，並避免出現如富人也享公共長照的不公平現象。

### C. 全球比較：其他國家如何課稅電子菸、加熱菸和尼古丁袋

檢視國際經驗可為台灣提供政策選項的借鏡。以下概述數個相關國家的做法：

- **英國：**英國在鼓勵電子菸取代吸菸方面走得最前衛，長期對電子菸產品免除菸草消費稅（僅徵收 20% 的一般增值稅 VAT），多年來電子煙在英國享有課稅優惠，而傳統紙菸承擔高額稅負，此舉在幫助吸菸者轉換上成效明顯，但也導致青少年吸電子菸率飆升，引發憂慮，2023 年 3 月，英國財政部宣佈將自 2026 年起對電子煙產品徵收消費稅；計畫稅率為每 10 毫升電子煙液課 2.20 英鎊（約新臺幣 84 元），此稅為定額稅，以液體體積計算，無論尼古丁濃度。英國官方明確表示其用意在「降低電子菸對年輕族群的吸引力」，但仍讓電子菸價格保持低於紙菸。

至於加熱菸，英國將其歸為菸草製品，按重量換算稅額（自 2021 年起對加熱菸草每公斤課 234.65 英鎊，約為紙菸稅率的 80 - 90%）。尼古丁袋目前在英國無特別消費稅（僅一般 VAT），但未來若受歐盟指令影響，可能被歸入「無煙菸草（Smokeless Tobacco, SLT）」稅類，值得注意的是，英國並未將菸/電子菸稅收入專款用於衛生；稅款進入國庫統籌。但由於有 NHS 等全民醫療體系，全民健康經費仍有保障。

關鍵啟示：即使如英國般鼓勵電子菸的國家也決定對其課稅，顯示出在鼓勵菸民轉換與防止青少年成癮之間須取得平衡，台灣同樣可考慮溫和的電子菸稅率，不妨使電子菸仍較紙菸便宜但不過度廉價，藉此在不妨礙成年人轉換的前提下，提高青少年門檻。

- **南韓：**南韓對新型菸品採取全面的稅收制度，南韓是亞洲最早合法化加熱菸的國家之一（IQOS 於 2017 年上市），並迅速調整稅率，南韓對加熱菸菸草柱課徵多項稅費，包含國家消費稅、地方教育稅、健康促進捐等，合計每 20 支課 2,596 韓元（約等於 20 支紙菸稅額 2910 韓元的 89%），因此加熱菸售價僅略低於紙菸，使改抽者有些微經濟誘因但價差不至太大。

南韓自 2011 年起對電子菸油課稅，每毫升 400 韓元，2014 年提高至 1,799 韓元/毫升（約 NT\$42），這是相當高的稅負，意味一瓶 10 毫升的煙油含近 NT\$420 稅，使電子煙在南韓的使用成本甚至高於傳統吸菸，然而南韓設定如此高稅率的用意在於電子菸尚屬新興事物之際就抑制其普及。此外，南韓最初的法規對合成尼古丁菸油課稅不明確，導致部分業者藉此鑽漏洞逃稅；當局正透過重新定義尼古丁產品來補強法規。

尼古丁袋在南韓目前不允許販售（任何進口皆屬未授權），因而尚無相關稅制，情況與台灣類似，南韓經驗展現了一種強力課稅立場，幾乎將電子菸視同紙菸一般重稅，這也使其青少年電子菸使用率低於課稅寬鬆的國家，但批評者指出過高稅負可能降低部分菸民改用減害菸品的意願，台灣或可取道中庸：稅率無需如南韓（約 NT\$40/mL）般高，但也不宜完全不課，

可參考加拿大每 10 毫升課約 NT\$5 的水準，或略高一些，作為符合國情的折衷。

- 加拿大：加拿大提供了聯邦與地方合作課稅的參考，2022 年 10 月，加拿大開徵聯邦電子菸消費稅，這是全球首個國家層級的電子菸稅制，稅率為 CAD \$1/2 毫升，適用首 10 毫升，此後每 10 毫升 CAD \$，折合新臺幣約前 2 毫升課稅 NT\$23，之後每 10 毫升 NT\$23。例如 30 毫升菸油需繳稅：前 10 毫升 5 加元 + 後 20 毫升 2 加元 = 7 加元（約 NT\$160），各省可選擇加入協調方案，允許省級在聯邦基礎上等額加稅，截至 2023 年，已有安大略、魁北克、西北領地、努納武特等四個省/地區加入，使當地電子菸稅負翻倍（上述 30 毫升煙油在這些地區共繳 14 加元，約 NT\$320）。

相較而言，加拿大每包紙菸約承擔聯邦稅 CAD \$0.145，加上省稅後，每包總稅負約 CAD \$5 - 7（NT\$115 - 160），也就是說，在加拿大電子菸雖被課稅，但一般仍比吸菸便宜（視使用量而定），加拿大模式的一個特點是其行政配套：要求電子菸產品貼聯邦稅票、電子菸製造商/進口商須取得許可執照，本質上將電子菸納入與菸草、大麻類似的稅收管理框架（加拿大亦於 2018 年將大麻合法化並課稅），這表示台灣若將來解禁電子菸，也可仿此設計如稅票及發照制度，並將稅收專款用於公共衛生，加拿大開徵電子菸稅的理由主要著眼健康（憂慮青少年使用），同時也承認過去電子菸逃避了其他尼古丁菸品需繳的稅。

至於加熱菸，加拿大迄今市場規模不大；若未來普及，預期將按照現有菸稅框架視同紙菸課稅，尼古丁袋（在加拿大合法）目前沒有聯邦層級的專門消費稅，但需繳納各省銷售稅。隨著使用增加，加拿大也出現將尼古丁袋納入菸稅體系的討論。

- 墨西哥：墨西哥採取了更偏重禁令而非財政的路線，墨西哥施行了全球最嚴厲的電子菸管制之一，2020 年以總統令禁止電子菸和加熱菸裝置進口，2022 年國會更修法明定禁止電子菸和電子霧化器（包括無尼古丁者）的商業販售，形同電子菸與加熱菸在墨西哥完全非法（類似台灣先前禁令，但更嚴格地保障公民健康權），因此墨西哥未對這些產品設立任何消費稅——無合法產品可課。

然而墨西哥對傳統紙菸課以高額稅收（IEPS 消費稅加 VAT 等，占零售價很大比例），有趣的是，墨西哥也將部分菸稅收入專款用於聯邦健康預算（特定用於全民健康覆蓋計畫），某種意義上與台灣相似，即用菸稅支應醫療財政，但面對電子煙，墨國選擇全面禁止而非課稅，此舉的後果之一

是：電子菸黑市猖獗，而公共部門既無有效控管，也收不到任何稅收，墨西哥的健康倡議人士現在擔心，禁令下反而更難規管日益普及的電子菸。

值得一提的是，墨西哥有將尼古丁袋納入一般菸稅：若尼古丁袋含菸草則課菸稅，不含菸草則屬違禁品，在國際討論場合，墨西哥等倡禁國家的論點是：只有在有能力有效執法時才宜規管此類產品，否則全面禁令本身是一種強烈立場表態，但對台灣而言，我們的執法能力相對更好；或許採取「合法化並課稅」的中間路徑，比起已被證明無效而地下交易盛行的全面禁令，更能掌控局勢。

- 歐盟：雖然歐盟不是單一國家，但其政策動向值得關注，歐盟正研擬修訂《菸草產品指令（Tobacco Products Directive, TPD）》，將統一對電子菸和尼古丁袋設定最低稅率要求，據提案草案，擬訂最低稅率為電子菸油每毫升€0.10、尼古丁袋每毫克尼古丁€0.40，一些國家未等歐盟拍板就已行動：法國、義大利、德國等對電子菸油課稅（如義大利對含尼古丁液課每毫升€0.13、無尼古丁€0.08；德國則課每毫升€0.16 並將在 2026 年升至€0.32）。

許多歐盟國家將加熱菸視同紙菸按重量等標準課稅，丹麥對電子菸油課每毫升 2 丹麥克朗（約 NT\$9），總體趨勢是：對減害菸品課稅在高收入國家漸成常態，只是稅率各異，台灣的稅率設定須考量自身經濟水平和健康目標，可能介於南韓、丹麥等高稅率與目前零稅率的中間。

- 美國：美國呈現一種「拼圖式」局面：聯邦層面尚無專門電子菸稅（國會曾提案未通過），但約 30 個州自行開徵電子菸稅，且稅制多樣，有的按菸油體積課稅，有的按尼古丁含量課稅，有的依售價比例課稅，例如，加州對電子菸徵收批發價的 62% 稅，明尼蘇達州 95%，維吉尼亞州按每毫升\$0.066 美元課稅，一些州也有菸/電子煙稅收專款用於特定項目的案例：如部分州將收入撥給貧困居民的醫療補助或預防計畫，各州經驗顯示單靠稅收不是萬靈丹，有的州雖增加稅收，但青少年電子菸問題依然嚴峻，必須結合嚴格法規（如口味禁令、年齡限制）和教育介入同步進行，對台灣而言，在目前維持禁令並醞釀新法規的階段，正好有機會於未來合法化銷售時，同步實施適當課稅和嚴格管控。

綜合以上國際經驗，可歸納出台灣可參考的幾點最佳實踐：

- **採用定額稅率而非從價稅**：建議對電子菸油、加熱菸等採固定額度課稅（如每毫升/每支若干元），勝於按價值百分比課稅，定額稅較易執行，也較不易被廠商透過操控價格來規避，台灣現行菸捐即屬定額稅（每包 20 元），擴大至減害菸品水到渠成。

- **稅率與風險成比例且維持足夠幅度：**例如，可考慮對電子菸油每 10 毫升課稅約 10 元，約相當於每次電子菸使用成本略低於紙菸一半，如此讓改抽減害菸品的菸民有節省支出的誘因，但誘因幅度不至過大，避免青少年因低價而大量使用，或稅基因轉換過快而消失。
- **視需要採多級稅率：**加拿大針對電子菸油前 10 毫升與其後容量課不同稅，就是為了遏制大容量廉價菸油造成的稅損，台灣可考慮類似的階梯稅制，或對高尼古丁濃度液體課更高稅，以阻止產品透過提高尼古丁濃度來繞過稅負（有些美國州即採按尼古丁濃度計稅）。
- **加熱菸課稅應與紙菸平價：**業者常以加熱菸危害較低為由爭取較低稅率。但如南韓所示，即便稅率達紙菸的 89%，加熱菸每支售價仍僅略低於紙菸，差價不大，如此可防止菸民大規模轉向加熱菸而政府稅收損失，台灣既已法律明定加熱菸比照紙菸管理，在稅負上也應與紙菸接軌。
- **強化稅收稽查：**必須同步建立稅票、追蹤制度，並對逃漏稅行為嚴懲不貸，否則黑市將侵蝕公共衛生與稅收雙重目標，南韓合成尼古丁漏洞、歐洲非法菸彈問題，都顯示堵塞漏洞的重要性。
- **專款用途但保持彈性：**持續將此類稅收專款用於健康與長照，但允許隨時代需求在健康優先事項間調整，例如，若日後長照引入新的主要財源（如長照保險），則「健康風險稅」收入可更多轉用於醫療或預防，應定期檢討菸捐分配，以確保資金用於刀口（監察單位報告已指出現行某些專款科目有結餘閒置，而關鍵處卻資金不足）。

總體來看，全球趨勢印證了台灣考慮開徵這些產品稅收的方向是正確的，這些參照國家無一單靠菸稅支應其長照，大多數長照經費仍主要來自一般財源或社會保險，但許多國家確實利用菸（以及含糖飲料、酒類等有健康風險的產品）的稅收來充實健康財政，台灣的長照 3.0 亦可仿此：多元化「健康風險稅」組合，使其能因應新的公共衛生挑戰而調整。

#### D. 社會平等視角：稅負累退性與緩解策略

前文已談及菸稅的公平性議題，但值得專門聚焦其在台灣情境下的累退性及對策：

菸稅及菸捐常被視為累退的，因低收入者在這類稅上的支出佔所得比例較高於富人，在台灣，確實低社經族群及某些弱勢（如原住民族）吸菸率更高，因此提高菸稅或電子菸稅，初期從所得比例看，確實對低收入者影響較大。這點在稅收用於全民服務（如長照）時尤其令人關注。

不過，多項研究與台灣的政策都表明，整體效果可以設計為累進的：

- **健康收益讓窮人獲益更多：**低收入菸民在稅價上漲後更可能戒菸（省錢又健康），且他們罹患菸害疾病的風險更高，因此吸菸率下降對他們減少疾

病和醫療支出的效益更大，一篇發表於《Tobacco Control》的研究（van der Deen 等，2018）更提出，把健康改善和降低經濟風險的價值計算在內時，菸稅在許多中低收入國家呈現淨累進效果，在台灣，因全民健保覆蓋，菸民戒菸的主要經濟利益是避免自費醫療和減少照護負擔，對低收入家庭而言，避免一次重大疾病或照護支出的經濟意義極大（例如家中經濟支柱罹患肺癌、中風所省下的龐大醫療和照護成本）。

- 稅收再分配：正如 WHO 建議，可將部分菸稅收入回饋給低收入群體，以抵銷其負擔，台灣已用菸捐收入為弱勢戶繳納健保費，實質上將一部分稅款返還給了較貧困的吸菸者，對於長照，新稅收亦可用來瞄準弱勢需求：例如拿出一部分為低收入失能者提供輔具或居家照護補助，或提高長照人員待遇（許多照顧服務員本身是低薪族群），投資於長照人力（主要是低收入女性）可產生連帶的平等效益，改善低收入女性的工作條件，同時提升依賴公部門服務的貧困長者的照護品質。
- 輔助無法戒菸的族群：有人擔憂持續調漲菸稅將懲罰那些無法戒菸的成癮者（通常伴隨心理疾病或極大生活壓力），一項緩解措施是在漲稅同時提供強力的戒菸支援，特別針對這些族群，如免費戒菸專線、諮詢和藥物治療，台灣目前就以菸捐資金提供這些服務。另一構想是對低收入者給予小額稅收抵免或補助，但不是直接在菸價上折扣（那將削弱價格控菸的作用），而是在整體稅制中提供幫助，然而考量台灣已有相當完善的社會福利，加上菸價在國際上屬較低水準（約 NT\$100/包，比許多國家便宜），隨著稅率逐步提高，低收入者的絕對負擔增加幅度相對有限。
- 開拓其他財源：若過度依賴「健康風險稅」，可能導致財政不可持續及倫理爭議，因為最後似乎變成由較弱勢的族群支付全民的福利，台灣目前正討論將長照改為稅收+社會保險的混合模式（已有借鑑日本、南韓、德國的構想），未來若引入長照保險（如工作人口繳納保費），可將部分負擔從菸民轉嫁至全體勞動人口，而且因保費常與所得掛鉤，整體更具累進性。在過渡期內，必須設法讓現行稅制被視為公平以維持社會大眾支持，值得慶幸的是，台灣的民調顯示當菸稅調漲訴求與健康/長照連結時，多數民眾是支持的，可能因為大家認同使用「不良嗜好」來行善的概念。

在擴大課稅框架下，目前電子菸和尼古丁袋的使用者主要是中高收入的年輕族群（此類裝置相對昂貴），因此對其課稅可能比對紙菸課稅更不具累退性，甚至在某種程度上呈累進：等於由較高收入的使用者繳稅，資金用來提供主要由中低收入長者受惠的長照服務，這進一步強化了將減害菸品納入稅制以促進縱向公平的理據。

另外還有區域平等的考量：吸菸率因地而異（往往偏遠或經濟落後地區更高），長照需求也不同，某些農村地區老年人口比例更高但服務資源匱乏，需要更多財力投入，透過全國統籌的健康稅基金，可將資源調配至需要的地區，縮小城鄉差

距，台灣的長照基金已有補助地方，考慮各地老年人口與服務供給狀況，擴大稅源、提高基金總量，有助落後地區獲得更多支持來發展長照基礎設施，反之，若讓各地方各自籌措，財力弱的地區將更捉襟見肘，加劇區域不平等，因此，全國性的稅收方案實際上促進了長照資源的地理公平。

綜上所述，雖然單看菸稅/減害菸品稅在經濟上具累退性，但透過綜合手段台灣可將其負面影響降至最低：針對弱勢族群定向運用資金、提供戒菸支援、漸進調升稅率、並引入其他財源作補充，如此即可確保我們在追求長照財務永續時不以社會正義為代價，事實上，透過提供減少不平等的服務（例如長照減輕家庭照顧負擔），這項政策正維繫並提升社會正義。

## 結論與建議

台灣正處於為長照 3.0 體系確保未來財務基礎的關鍵時刻，人口高齡化的浪潮不再是遠景，它已經來臨，眼下每五位國人即有一位是高齡者，為這不斷增長的老年人口提供有尊嚴、負擔得起的照護，是一項道德責任，也如數十年前建立全民健保般成為政策要務，以上分析傳遞了一個清楚訊息：台灣必須立即改革並擴大健康風險稅政策，以構築長照 3.0 的永續財務基石，具體而言，應將菸品健康福利捐及相關稅收的課徵範圍擴及電子菸、加熱菸和尼古丁袋，並鞏固其收入專款用於長照與公共衛生。

根據上述研究結果，我們提出以下結構化的改革路徑作為建議：

1. **立法修法擴大課稅範圍（2025 - 2026 年）：**建議立法院修訂《菸酒稅法》及相關法規，將電子菸、加熱菸和尼古丁袋明確列為應稅項目，可以考慮另立《健康風險稅法》，或擴大現行菸捐規範，將這些產品涵蓋在內。重點包括設定具體稅率（如每毫升、每支、每毫克尼古丁等）並規定將收入撥入長照基金或整合健康基金，透過立法建立法源依據，台灣將從電子菸事實上的禁令走向可管可控的市場策略，同時須強化配套管制（如禁止 21 歲以下購買、限制誘人的口味、產品安全標準、零售商執照發放等），以確保課稅的同時不放鬆對青少年的保護，課稅是必要條件但不足以單獨解決問題。
2. **以風險比例原則校準稅率（持續調整）：**建議成立由財政部和衛福部組成的專家委員會，負責研議稅率水準及調整機制，例如，可考慮起始建議稅率為每 10 毫升電子煙液課 NT\$10、加熱菸每包菸彈課與現行每包 NT\$20 菸捐等額的金額、尼古丁袋每袋課 NT\$1，這些稅率應定期（如每兩年）檢討，並引入與通膨掛鉤的調整（台灣過去紙菸菸捐長期未隨通膨調升，未來應避免實質稅負因物價上漲而被侵蝕）。該委員會應以科學證據為依

據動態調整稅制，例如若新研究顯示某產品危害大於預期，就提高其稅率。藉此建立彈性、科學的調控機制，確保稅制公平且有效。

3. **強化專款管理與資金監督（2025 年）：** 隨著新增稅源湧入，關鍵在於提高資金運用的透明與效能，建議成立「健康風險基金監督委員會」（近期報告亦有類似構想），由政府、學界和民間代表組成，負責監督健康風險稅收的分配使用，該委員會應督促資金按需配置，例如規定一定比例用於長照服務，部分用於菸害防制與戒菸（形成稅收促進健康的良性循環），部分用於其他健康預防項目。委員會也應定期公開報告資金用途和效果，增進問責，確保「以稅養健」的社會契約落實。此外，可考慮調整現行菸捐分配公式（多年未變造成有的項目經費閒置、有的捉襟見肘），提高資源配置效率。
4. **推出配套措施促進公平（2025 - 2027 年）：** 在擴大課稅的同時，應啟動相關配套以緩衝可能的不利影響，包括強化戒菸支持：例如提供免費或低價的電子菸替代療程，幫助吸菸者平順戒除（最終目標仍是擺脫所有尼古丁），其經費可由新增稅收支應，同時擴大宣導教育，糾正大眾特別是青少年對減害菸品「無害」的錯誤認知，撥出部分新收入用於學校及媒體的尼古丁防制宣傳。在長照方面，可利用額外資金試辦服務計畫，特別惠及低收入家庭，例如提供照顧者喘息服務、發放家庭照護津貼等。這些措施將減輕稅制可能帶來的累退影響，使整體政策組合不僅是增加稅收，更是融合健康促進與社會支援。
5. **監測、評估並適時調整（2027 年起）：** 政策實施後，應密切監測多項指標：如國民吸菸與電子菸盛行率、青少年使用情況、長照基金收支變化等，同時委託研究單位或專家對效果進行評估，例如：電子菸價格提高 X% 是否使青少年使用率下降 Y%、整體菸稅收入是否達成預期等。根據實證結果再進一步調整策略，如果即便擴大稅基後收入仍不足以應付長照支出，政府可考慮啟動更結構性的財源改革（如開徵長照社會保險），前提是已充分利用了健康風險稅的潛力。反之，若消費趨勢出現新變化（例如又冒出新的主流尼古丁菸品），則應快速修法將其納入稅制，避免重蹈電子菸與加熱菸稅制真空的覆轍。
6. **國際引領與 WHO 接軌：** 台灣雖非 WHO 會員，但可主動與全球最佳實踐對齊，甚至發揮引領示範作用，台灣可在國際研討會上分享這套政策經驗（如亞太菸害防制會議或長照政策論壇），展示如何將課稅減害菸品與長照財源相結合，此舉不僅貢獻全球知識，也提升台灣形象，彰顯我們作為公共衛生創新的領跑者，用心照顧高齡人口。對國內輿論而言，這也有助駁斥菸草產業所稱「台灣做法落後」的說辭，事實上，台灣將處於前端位置，率先將減害菸品的規管與社會照護財政創新結合起來。

在推行以上路徑時，決策者應始終警惕最終目標：隨著不健康消費的減少，逐步降低對該稅收的依賴。這需要微妙平衡：既要利用當前健康風險稅在過渡階段提

供所需資金，又要規劃當未來菸稅收入大幅減少時的替代財源。因此，應平行推進其他長照財源的開發（如部分採薪資稅、增加一般財政撥款等），以備長遠，擴大課稅為台灣爭取了寶貴的時間和資金來建設長照 3.0，甚至可能累積一筆儲備金（日本即曾在初期將菸稅盈餘存作基金）。

總而言之，將菸稅範圍擴大至電子菸、加熱菸和尼古丁袋，是台灣順應趨勢、確保長照財務永續的策略性調適，它將那些目前威脅長照財源的市場潮流（尼古丁菸品的擴散）轉化為解決方案的一部分，此政策如能審慎執行，將體現健康正義，一方面保護青少年與弱勢菸民，另一方面為照顧台灣長者籌措所需的關鍵資源。這與《刺絡針》對高齡社會創新財源的呼籲相符，也符合 WHO 提倡的「長壽紅利」願景：透過投資健康體系，讓延長的人生轉化為社會福祉，隨著台灣邁向超高齡社會，我們可藉由前瞻性的財政策略來支撐長照 3.0 改革：徵今天之不健康稅，投資明日之照顧。如此，台灣便能確保長照 3.0 不僅能持續運作，更能蓬勃發展，實現「樂齡安康」的承諾，兼顧公平與永續，逐步實踐健康台灣與無煙台灣的願景。

#### 參考資料

1. 王有康，長照應有穩定的財源，觀察 NO.88 拜登上 川普下，<https://www.observer-taipei.com/book2021/item/175>，2020 年。
2. 陳玠宇，抽菸救長照？這樣慷他人之慨是合理的嗎？，聯合報鳴人堂，<https://opinion.udn.com/opinion/story/10043/6582878>，2022 年。
3. 最高檢察署新聞稿，年輕人使用電子煙蔚為風潮，有鑑於電子煙油可能摻雜各種成分，最高檢察署呼籲立法與主管機關儘速修正藥事法明定含尼古丁成分電子煙之製造、輸入、販賣、轉讓等行為，是否負刑事責任，<https://www.tps.moj.gov.tw/media/366313/%E6%9C%80%E9%AB%98%E6%AA%A2%E5%AF%9F%E7%BD%B2113%E5%B9%B47%E6%9C%8819%E6%97%A5%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF%E9%9B%BB%E5%AD%90%E7%85%99%E9%81%A9%E7%94%A8%E5%95%8F%E9%A1%8C.pdf?mediaDL=true>，2024 年。
4. Smoking, vaping, HTP, NRT and snus in South Korea, GSTHR, <https://gsth.org/countries/profile/kor/>，2025.
5. Tobacco Regulation: The European Union, Tobacco Insider, <https://tobaccoinsider.com/regulation-the-eu/>，2025.
6. China Tobacco Official Media Releases the 2024 World Tobacco Development Report (Part 1): Nicotine Pouch Sales Increase by 36.9% YoY to 21.23 Billion Pouches, 2FIRSTS, <https://www.2firsts.com/news/world-tobacco-industry-faces-challenges-in-2024-amid-slow-recovery>，2025.