




# 日本介護保險對現金給付觀點之探討— 從兩性不平權的角度分析



徐明仿

## 壹、前言—本論文的研究動機與內容

2015年5月15日立法院通過長期照顧服務法，同年6月4日長期照顧保險法草案於立法院進行審議。我國的長照保險制度的主要架構逐漸成形，諸如：全民納保、被保險人的身分類別定義與全民健保相同、主管機關為衛生福利部、保險人為中央健康保險署、透過照顧管理機制：核定被保險人使用保險的資格，判斷失能等級及核定給付上限、管理服務資源與品質。研擬中的內容包括：照顧管理的權責機制、保險之給付上限、給付點數、輔具給付機制、保險費率等。

長照保險的給付方式，除了實物給付之外，規劃中的制度藍圖亦設計納入現金給付。衛生福利部於2014年8月5日召開「研商長照保險照顧者津貼相關事宜會議」，會議資料指出，保險制度以「實物給

付為主，照顧者津貼為輔」；實物給付項目共12項；其中僅設計3項，視個案需求及家庭實際狀況可請領照顧者津貼，此3項服務為：身體照顧服務、家務服務、安全看視。又，此照顧者津貼即現金給付。

我國制度是否設計現金給付，是國內各界關心議題之一。前揭·衛生福利部(2014)會議資料將現金給付之優缺點統整如下。優點：(1)肯定照顧者之付出及補償所得損失。(2)降低保險成本。(3)紓解長照資源供給不足問題。缺點：(1)可能迫使女性成為照顧者。(2)照顧品質難有通用評量準則。(3)影響長照服務體系之發展。

回顧1990年代日本規劃介護保險制度時，各界對是否納入現金給付亦呈現意見兩極化。地方政府多數贊成現金給付，民意調查結果亦是多數贊成(註1)；婦女團體則一貫堅持反對立場。中央政府的立場由1994年的贊成，轉為1996年4月強調「以實物給付為主，現金給付為輔」，於

同年 5 月出現政策大轉彎改為不納入現金給付，同年 11 月，介護保險法草案上呈臨時國會，同年 12 月國會審議通過，決定介護保險制度僅以實物方式做為保險的給付方式（註 2）。岩間(2003)指出：日本在規劃制度期間，並無議論應如何建立公共政策來協助家庭照顧者；議論的焦點被縮小到是否應該給付現金給家庭照顧者。

反觀國內，亦有學者與民間團體提出疑慮擔心我國制度若設計現金給付，是否會陷入「可能迫使女性成為照顧者」或是日本婦女團體質疑「現金給付會讓女性被照顧責任綁在家裡，讓女性工作受阻」（註 3）此困境。國內的婦女新知基金會(2012)發表的記者會後新聞稿提出五大現金給付疑點，其一為：現金給付是女人落入貧窮的陷阱，現金給付會吸引或迫使女人退出正式的勞動職場、中斷職涯（註 4）。

因篇幅有限，本文僅針對現金給付疑點「可能迫使女性成為照顧者、會讓女性工作受阻」此點做探討。本文的研究假設為：女性的工作受阻與否，是與女性的就業意願、女性投入職場的就職機會、勞動市場裡女性的就業形態與條件有關。本文將從日本特有的兩性不平權社會結構，來論證此社會結構正是促成日本婦女團體主張「現金給付會讓女性工作受阻」的原因之一。透過本文的分析可知：日本特有的兩性不平權社會結構是有異於我國，「性別角色分工」非我國的主流價值意識。日本婦女團體主張：現金給付會讓女性工作受阻；此論點亦有異於我國勞動市場的就業條件。

透過臺日兩性不平權社會結構比較分析以及我國現金給付之條件限制機制下，試圖論證：我國長照保險之現金給付誘因應無日本顯著。但，需留意，在符合一定條件下，現金給付誘因有可能出現在臺灣特定家庭，增強已婚女性退出職場的可能性。此特定家庭已婚女性的特質為「國中及以下學歷·低薪收入者·40 歲以上」。為避免現金給付造成女性生活權受損，建議需擬定相關配套措施，維護家庭照顧者之權益。

## 貳、日本的兩性不平權社會結構

以下分別就：(1)「性別角色分工」意識的影響力、(2)兩性不平權的勞動市場結構、(3)社會安全制度不利女性投入就業市場，此三個角度分別探討日本特有兩性不平權社會結構的現況。此三因素長期互相影響，造成日本婦女在家照顧失能家屬所得的現金給付，其誘因有可能大於投入勞動市場的所得收入。

### 一、性別角色分工意識的影響力

鳥居(2004)、山田(2013)指出，日本於戰後由農業時代進入工業化時代，歷經長達 30 年（1950 年代至 1970 年代）的高度經濟成長期，農村男性大量赴都會集體就業，農村家庭結構主體為婦女、幼兒及年長者。此都會集體就業形態以及日本企業為確保優質勞動力實施獨特「終身雇用制」與「年功序列薪資制」，實現男性勞動者的穩定長期雇用形態，奠定「男主外，女主

內」的性別角色分工模式，女性配偶即使不投入職場，也能維持富裕的生活水準。然而，1990年代起日本步入長期經濟不景氣時代，企業被迫廢除或縮小「終身雇用制」與「年功序列薪資制」的範圍，女性為貼補家計再度投入職場。如後述，女性的就業形態以兼職或打工為主，且「性別角色分工」意識於21世紀依然普遍受日本國人接納。

分析歷年日本內閣府發表的輿論調查（表1），於1990年代日本規劃介護保險法的時代背景，日本社會的主流意識是認同「男主外，女主內」（贊成60.1%；反對34.0%）。於介護保險法立法通過的1997年之調查結果亦顯示，「男主外，女主內」（贊成57.8%；反對37.8%）為主流意識。於21世紀，認同的比率明顯下降，然而，於2014年仍有超過四成的日本國人認同「男主外，女主內」此價值觀。此認同的比率與反對的比率（贊成44.6%；反對49.4%）互相抗衡。可推知，於21世紀「男主外，女主內」在日本社會仍具有一定的

影響力。

反觀臺灣，「男主外，女主內」亦為我國傳統價值觀，但於21世紀此價值觀並非主流意識。依據行政院公布最新民意調查（「民眾對性別平等相關議題的看法」），2013年國人反對「男主外，女主內」的比率高於認同的比率（反對62.5%；贊成33.4%）。再者，認同「不管家庭內外，所有的工作都應該由男性、女性平均分擔」的比率高達86.9%；反對為10.8%。

透過上述考察，可瞭解1990年代日本規劃介護保險時，日本社會主流意識是「男主外，女主內」此性別角色分工的價值觀。於此主流意識下，日本婦女團體擔心「現金給付會讓女性被照顧責任綁在家裡，會讓女性工作受阻」是有其理論根據。反觀我國，21世紀正值規劃長照保險之際，我國的社會主流意識是兩性平權。相對於日本國人至今仍受「男主外，女主內」此性別角色分工意識所影響，我國國人則是將近九成認同工作與家務是男女平權。

表1 臺日歷年民意調查結果顯示對「男主外，女主內」價值意識的變化

	日本				臺灣			
	1992年	1997年	2007年	2014年	2012年	2014年	2010年	2013年
有效回答 問卷數	3,524人	3,574人	3,118人	3,037人	3,033人	3,037人	1,091人	1,078人
贊成	60.1%	57.8%	44.8%	44.6%	51.6%	44.6%	35.3%	33.4%
反對	34.0%	37.8%	52.1%	49.4%	45.1%	49.4%	60.2%	62.5%

出處：筆者製作。

資料：日本：內閣府大臣官房政府広報室（2014）「女性の活躍推進に関する世論調査（2014年8月調査）」。臺灣：行政院研究發展考核委員會「民眾對性別平等相關議題的看法（2010年7月調查）以及（2013年7月調查）」。

## 二、女性非正職雇用形態的常態化

日本內閣府男女共同參畫局〈男女共同參畫白書（2012年版）〉指出，1980年單薪家庭（男性主要家計者與無業女性配偶家庭）為1,114萬戶，雙薪家庭戶數為614萬戶；於30年後的2011年，單薪家庭減少至773萬戶，雙薪家庭增加至987萬戶；雙薪家庭戶數超過單薪家庭戶數。進一步分析女性的就業形態，高達六成女性勞動者是以非正職雇用形態投入勞動市場。

依日本總務省統計局的定義，非正職雇用形態包括：兼職、打工、人力派遣、短期勞務契約、約聘。比較1985年與2014年這兩個時間點的日本勞動市場結構，總務省統計局報告（總務省統計局〈勞動力調查基本集計2014年10月分〉）指出，於此30年裡，正職雇用者人數微減45萬人（1985年3,343萬人，2014年3,298萬人）；非正職雇用者人數則增加1,325萬人（同655萬人；1,980萬人），非正職雇用的勞動者人數呈現大幅成長。再進一步分析非正職雇用勞動者的性別結構比，1985年非正職雇用者人數655萬人，其中，男性187萬人，女性470萬人；性別結構比是男性三成（28%），女性七成（72%）。於2014年非正職雇用者人數1,980萬人，其中，男性635萬人，女性1,346萬人；性別結構比仍是維持男性三成（32%），女性七成（68%）。呈現日本勞動市場女性勞動者非正職雇用形態之常態化。

日本女性是基於哪些理由選擇非正職雇用形態？此疑點，透過總務省統計局報

告（總務省統計局「2013年勞動力調查年報」）可找到線索。此報告指出，女性非正職雇用勞動者（1,296萬人）「選擇非正職雇用形態投入勞動市場」的原因，依序是：「想補貼家計、賺取學費等」（328萬人；26.8%）、「想依自己的空檔時間彈性工作」（311萬人；25.4%）、「容易同時兼顧工作與家務（家事·育兒·照顧家人等）」（194萬人；15.9%）、「因為找不到正職的工作」（172萬人；14.1%）、「其它」（103萬人；8.4%）。

第1順位「想補貼家計」此理由與後述的日本社會安全制度有關，第2順位「想依自己的空檔時間彈性工作」可說是自願性選擇非正職雇用方式投入勞動市場，第3順位「容易同時兼顧工作與家務」可說是受前述「男主外，女主內」意識影響，而第4順位「找不到正職的工作」則是屬於非自願性選擇此勞務形態。由此些回答結果可推論：日本女性勞動者以正職雇用方式投入勞動市場的動機不強。

## 三、日本兩性薪資差距

比較最近30年日本兩性薪資水準，依據日本國稅廳（2014）報告指出，如表2所示，1980年底男性平均年薪（含各項福利津貼；以下同）為日幣352.4萬，女性為日幣177.1萬；女性平均年薪為男性之50.3%；兩性薪資差距為49.7%。於2013年底男性平均年薪為日幣511.3萬，女性為日幣271.5萬；女性平均年薪為男性之53.1%；兩性薪資差距為46.9%。日本兩性薪資差距於30年裡僅縮小2.8個百分點（49.7%→46.9%）。

表 2 歷年日本兩性薪資差距

	平均年薪 (萬日幣)	男性		女性	
		平均年薪	比率	平均年薪	比率
1980	294.8	352.4	100%	177.1	50.3%
1985	351.7	427.8	100%	207.0	48.4%
1990	425.2	520.0	100%	249.1	47.9%
1995	457.2	564.0	100%	273.1	48.4%
2000	461.0	566.5	100%	280.0	49.4%
2005	436.8	538.4	100%	272.8	50.7%
2010	412.0	507.4	100%	269.3	53.1%
2013	413.6	511.3	100%	271.5	53.1%

出處：筆者製作。

資料：日本国税庁（2014）「民間給与実態統計調査結果」。

反觀我國的兩性薪資差距，行政院統計處報告（102 年薪資與生產力統計年報）指出，兩性經常性薪資差距由 1993 年的 32.7%縮小至 2013 年底的 16.4%，兩性薪資差距於 20 年裡僅縮小 16.3 個百分點。相較於我國兩性薪資差距逐年縮小的現況，更突顯日本兩性薪資差距懸殊的問題。造成日本兩性薪資結構不平等的主因為，前述日本六成女性勞動者的就業形態是非正職雇用有關。

#### 四、日本社會安全制度不利女性投入就業市場

##### （一）年收入日幣 103 萬門檻

日本國稅廳〈生活與税金（2014 年版）〉說明，日本稅制現況是以年收入日幣 103 萬做為判斷是否需要繳納個人所得稅

的基準。若配偶的年收入無超過日幣 103 萬則配偶本人無需繳納所得稅。且，於申報所得稅時主要家計者可列舉配偶為被扶養人口，列舉所得稅被扶養配偶扣除額。但若配偶的年收入超過日幣 103 萬，則配偶本人需繳納所得稅，同時，主要家計者不得列舉配偶為被扶養人口，減少可列舉所得稅的扣除額度。

內閣府男女共同參畫局（2002）的問卷調查（「雇用システムに関するアンケート調査報告書」）指出，日本全國約八成（83.5%）企業有提供家屬津貼制度（日文：家族手当制度），全國平均家屬津貼額度為：被扶養配偶每月 14,500 日幣；嬰幼兒每月 5,500 日幣。有提供家屬津貼制度的企業裡，有超過七成（78.2%）的企業規定：被扶養配偶的年收入不得超過日幣 103 萬。

亦即，若被扶養配偶的年收入超過日幣 103 萬門檻時，對家戶總收入而言，可能面臨三重損失：被扶養配偶本人需自行繳納所得稅、主要家計負責人無法列舉所得稅被扶養配偶扣除額、主要家計負責人無法向公司申請每月約 14,500 日幣之被扶養配偶家屬津貼。

依內閣府 2012 年底統計，日本全國列舉被扶養配偶人數為 1,440 萬人，換句話說，可推算有 1,440 萬配偶其年收入是低於日幣 103 萬。

## (二) 年收入日幣 130 萬門檻

厚生勞動省年金局（2014；第 27 回社會保障審議會議）說明，現行日本社會安全制度下，年收入日幣 130 萬是判斷所得收入者本人是否需自行加保年金保險以及醫療保險的基準。若配偶的年收入少於日幣 130 萬，則配偶本人是以被扶養配偶身份加入上班族的主要家計者之厚生年金保險以及健康保險，被扶養配偶本人無需自行繳納年金保險費以及醫療保險費。然而，若是被扶養配偶的年收入超過日幣 130 萬，則本人需自行加保國民年金保險與國民健康保險，需自行繳納國民年金保險費與國民健康保險費，影響家庭可支配所得。

是枝（2011）研究結果指出，當配偶的年收入超過日幣 130 萬時，保險費（年金與醫療保險費等）約佔年收入的 14%，若年收入是介於日幣 130 萬到 160 萬此階層時，配偶本人的可支配所得反而會低於年收入是日幣 129 萬時的可支配所得。

依厚生勞動省報告（2014 年）指出，於 2012 年底，被扶養配偶因其年收入低於日幣 130 萬，是以被扶養配偶的身分加入厚生年金保險的人數為 960 萬人。換句話說，有 960 萬上班族的配偶其年薪是未達日幣 130 萬。

綜上所述，日本女性勞動者的年薪偏低的理由，除了與非正職雇用形態有關之外，亦與現行日本社會安全制度之日幣 103 萬門檻與日幣 130 萬門檻有關。

## 參、以兩性薪資結構考察臺日長照保險設計現金給付之誘因

### 一、日本年收入日幣 103 萬門檻與 130 萬門檻以及現金給付的誘因

2014 年 4 月 1 日起，因應日本消費稅適用 8% 新稅制，介護保險給付水準額度亦隨之調昇。鑑於本論文的探討焦點在於日本規劃制度藍圖初期之現金給付誘因之強弱，因此，使用舊制稅率 5% 稅制下之保險給付水準額度，做為分析日本制度若是實施現金給付，此現金給付誘因強弱之探討。

回顧 1990 年代日本官方文獻，厚生省於 1994 年研議「建立高齡者長照體系（原文：高齡者介護システムの構築に向けて）」報告書裡提到老人長照保險制度的初步構想是設計納入現金給付，現金給付水準等同照顧服務員提供居家服務之計價方式。亦即，於早期制度規劃階段，日本政府尚未討論德國制度之差費計價概念。此差費計費概念是指，現金給付的水準低於

實物給付之水準。

如表 3 所示，無論配偶的年收入是日幣 103 萬或是日幣 130 萬，當失能家屬被認定失能狀態為「需要照顧 1」即會產生現金給付之誘因。隨著失能等級的加重，現金給付的誘因亦隨之增強。以失能等級最重度「需要照顧 5」為例說明，每月實物給付額度為 358,300 日幣，保險給付九成費用（ $358,300 \times 0.9 = 322,470$ ），服務使用者自付費為一成。將實物給付額度轉換為現金給付額度時，理應從保險給付上限額度扣除一成的自付費，因此本論文是以九成的保險給付額度（每月 322,470 日幣）來計算現金給付之誘因。

當配偶的年收入為日幣 130 萬，家屬失能等級為「需要照顧 5」，可推估現金給

付之誘因為工作所得收入之 3 倍（保險每月給付九成額度  $322,470 \div$  每月所得收入  $108,333 = 3.77$ ）。於 2012 年底，如前述，日本上班族之被扶養配偶年收入低於日幣 130 萬之人數為 960 萬人，因此當家裡出現失能家屬時此些被扶養配偶有可能被期待離職回家照顧失能家屬。

當被扶養配偶的年收入為日幣 103 萬，家屬失能等級為「需要照顧 5」，可推估現金給付之誘因約為工作所得收入之 4 倍（保險每月給付九成額度  $322,470 \div$  每月所得收入  $85,333 = 3.77$ ）。於 2012 年底，如前述，日本被扶養配偶之年收入低於日幣 103 萬之人數為 1,440 萬人，因此當家裡出現失能家屬時此 1,440 萬被扶養配偶有可能被期待離職回家照顧失能家屬。

表 3 日本介護保險給付水準（2000 年 4 月 1 日至 2006 年 3 月底止）與現金給付機制誘因

介護保險給付水準 (居家型、社區型等長照服務)				被扶養配偶年收入 103 萬門檻、130 萬門檻 以及現金給付誘因			
失能等級	每日所需協助時間	給付上限 (月/日幣)	九成 保險給付	年收日幣 103 萬 現金給付誘因		年收日幣 130 萬 現金給付誘因	
				平均月薪	誘因倍數	平均月薪	誘因倍數
需要支援	25 分以上	61,500	55,350	85,833	0.64	108,333	0.51
需要照顧 1	32 分以上 未滿 50 分	165,800	151,650	85,833	1.77	108,333	1.40
需要照顧 2	50 分以上 未滿 70 分	194,800	175,320	85,833	2.04	108,333	1.62
需要照顧 3	70 分以上 未滿 90 分	267,500	240,750	85,833	2.80	108,333	2.22
需要照顧 4	90 分以上 未滿 110 分	306,000	275,400	85,833	3.21	108,333	2.54
需要照顧 5	110 分以上	358,300	322,470	85,833	3.77	108,333	2.98

出處：筆者製作。

資料：厚生労働省「第 7 回社会保障審議会介護保險部会」，資料 3「給付の在り方(2)」関連資料」。

## 二、我國長照保險設計現金給付之誘因

衛生福利部（2014）強調規劃中的長照保險給付原則是「實物給付為主，照顧者津貼為輔」以及「照顧者津貼從嚴給付」。給付內容與給付方法，如表 4 所示，可申請實物給付之服務內容共 12 項，其中，可改請領家庭照顧者津貼或是「部分實物·部分津貼」之混合給付之服務內容僅 3 項：身體照顧服務、家務服務、安全看視。衛生福利部定義此 3 項為「非專業性服務」。其它 9 項服務為「專業性服務」，不得由家庭照顧者提供，需由特約服務單位提供。

照顧者津貼從嚴給付原則是指：被保險人需符合保險人所規定條件，才得以申請照顧者津貼或是混合給付。此條件是：(1)須有家屬主要照顧者，並須簽署照顧同意書。(2)主要照顧者須具有基本照顧能力，並接受保險人指定之教育訓練及服務品質督導。(3)家屬於家宅提供身體照顧、家務服務或安全看視之時數是由保險人依

照顧管理機制來核定。(4)當家屬無法提供適當照顧時，保險人得停止照顧者津貼或是混合給付，改為實物給付。

考量家庭照顧無產生負擔房舍、管理費及交通費等成本，因此，照顧者津貼的額度將設計低於實物給付之水準。亦即，衛生福利部於規劃照顧者津貼額度之機制層面，是有採納德國制度之差費計價概念。有關差費計價之先行研究，李玉春等（2009）「長期照顧保險法制給付方式及給付項目之評估」委託研究報告建議現金給付之額度設計為實物給付之 40%—45%。可推估，未來我國長照保險若採納現金給付，現金給付額度設計超過實物給付 50% 的可能性不高。

從上述分析可知我國規劃中的現金給付機制設有五項限制：(1)採納德國的差費計價概念、(2)可請領現金給付之服務內容僅限 3 項、(3)明確訂定可申請現金給付之條件、(4)透過照顧管理機制於照顧計畫明定家屬提供之服務內容與服務時數、(5)依家屬情況，保險人得停止現金給付改為實物給付。

表 4. 我國規劃中長照保險之給付方式與給付內容

保險給付之請領方式	三者擇一： (1)實物給付 (2)現金給付 (3)混合給付	僅可選擇「實物給付」
服務內容/ 服務項目	【非專業性服務】 (1)身體照顧服務 (2)家務服務 (3)安全看視	【專業性服務】 (1)護理服務 (2)生活自立或復健訓練 (3)輔具服務

		(4)居家無障礙空間規劃或修繕 (5)交通接送 (6)喘息服務 (7)照顧訓練課程 (8)照顧諮詢 (9)關懷訪視
--	--	--

出處：筆者製作。

資料：衛生福利部(2014)「研商長照保險照顧者津貼相關事宜會議(2014年8月5日會議資料)」。

行政院主計處〈薪資與生產力統計年報(2013年版)〉指出，於2013年底，工業部門女性受僱員工每人每月薪資(含經常性與非經常性薪資；以下同)平均為40,673元；服務業部門女性受僱員工每人每月薪資平均為43,490元。依行業細項別，分析工業部門與服務業部門之女性受僱員工薪資水準較低的行業，如表5所示，每月薪資最低位水準為「教育服務業」21,585元。

表5 我國女性受僱員工行業別薪資水準

2013年底／行業別／元	女性受僱員工每人每月薪資	男性受僱員工每人每月薪資
總計	40,673	49,931
工業部門	35,464	49,052
營造業	30,539	44,879
製造業	35,624	49,425
礦業及土石採取業	41,831	57,708
服務業部門	43,490	50,879
教育服務業	21,585	26,042
住宿及餐飲業	28,598	33,108
藝術、娛樂及休閒服務業	28,794	42,528

出處：筆者製作。

資料：行政院主計總處〈102年薪資與生產力統計年報提要分析〉，p10。

由於長照保險給付水準仍未定案，本文僅以逆推方式推估長照保險設計何種程度的給付水準時，可能產生現金給付誘因。依護理及健康照護司(2013)公布長照十年計畫的補助內容以及行政院長於2014年5月28日宣布，於同年7月起調

升照顧服務費補助標準為每小時 200 元。據此，我國現行長照十年計畫之最高補助額度為「重度失能者」之每月臺幣 18,000 元(=90 小時×200 元)。單純假設將現行長照十年計畫之最高給付額度提升 2 倍做為未來長照保險之最高給付水準，亦即假設重度失能者之實物給付水準為每月 36,000 元；現金給付差費計價為實物給付之 40% 或 45% 為準則，並扣除現行規劃之被保險人自付額 15%，則現金給付最高額度為 12,240 元(36,000×85%×40%) 或 13,770 元(36,000×85%×45%)。

此現金給付水準低於前述女性受僱員工每人每月薪資最低位水準「教育服務業」之 21,585 元，現金給付之誘因各為 0.57 倍(12,240÷21,585) 或 0.64 倍(13,770÷21,585)。再加上，我國規劃家庭照顧者僅可提供 3 項服務內容，其它 9 項專業服務只能選擇實物給付。因此，實際上可改請領現金給付之額度應會低於 12,240 元或 13,770 元。亦即，現金給付之誘因會低於 0.57 倍或 0.64 倍。此推估結果是有異於前述日本現金給付誘因分析之結果。

亦即，我國規劃中的長照保險僅限 3 項服務可改申請現金給付之設限、設計差費計價概念以及前述之申請條件制限下，可推論我國實施現金給付之誘因應無日本明顯。

### 三、我國家庭照顧者的圖像

內政部(2011)「100 年婦女生活狀況調查報告」指出，婦女家中需人照顧 65 歲以上老人比例為 4.9%，婦女與此老人的

身分關係為：配偶的父或母(42.3%)、本人的父或母(21.2%)。婦女平均每天照顧老人的時間為：10 小時以上(38.9%)居多，平均每天照顧老人的時間為 6 小時(5.97 小時)。另，婦女期望政府或民間機構團體建立照顧老人服務措施，依序為：辦理老人社區照顧，提供托老或居家服務(48.5%)、降低或補助相關照顧費用(46.0%)、鼓勵設立老人長期照顧、安養機構(30.7%)、辦理照顧服務員訓練(26.1%)。

陳·吳(2006)的研究針對嘉義市與臺北縣三峽鶯歌地區調查家庭照顧者對長照服務之使用意願，研究結果亦顯示家庭照顧者的特質為：女性居多(64.6%)、中高齡為主(41-64 歲 53.4%；65 歲以上 29.0%)、有偶(79.2%)、教育程度偏低(不識字 20.3%；國小畢業 35.1%；國中畢業 16.8%)，家庭月收入以三萬元以下居多(55.6%)。又，家庭照顧者的照顧負荷，依各項指標回答「高負荷」之結果依序為：個人時間受限(56.8%)、身體負荷(44.3%)、財務負荷(39.2%)、情緒負荷(19.9%)、家庭關係負荷(10.7%)。

統整上述文獻，可歸納我國家庭照顧者的圖像為：女性居多、學歷偏低、因照顧時間長，影響個人可自由運用的時間，長期下帶給家庭照顧者之身體、經濟層面的負擔感與壓力。

另一項值得注意的調查報告為行政院主計總處(2014)「婦女婚育與就業調查報告」，分析此調查報告，可推測未來我國現金給付之誘因可能出現於「國中及以下學

歷·無酬家屬工作者或是低薪收入者·40歲以上之已婚女性」。

同上調查報告指出，於2013年8月，女性（15-64歲）目前無工作且未來一年亦無工作意願者為332萬8千人，無工作原因依序為：求學或受訓（31.4%）、家庭經濟尚可，不需外出工作（29.8%）、需要照顧子女（13.1%）、健康不良（9.2%）、需要照顧其他家人（7.0%）、需要照顧老人（4.0%）。其中，回答為照顧老人以及照顧其他家人之比率合計11.0%，人數約36萬6千人（ $3,328,000 \times 11\% = 366,080$ ）。亦即，已有36萬6千名女性為了照顧老人或是其他家人目前沒有進入職場，且未來一年投入職場的可能性低。

再分析目前從事有酬工作，學歷為「國中及以下」之已婚女性，其每月平均經常性收入未達基本工資（至2015年6月底為止19,273元（註5））或是接近基本工資水準者為23%（「未滿15,000元」7.7%；「15,000—19,999元」15.3%）；且，「無酬家屬工作者」為20.6%，兩者合計高達43.6%（表6）。同時，此薪資收入是低於前述分析我國現金給付誘因時所使用之值（女性受僱員工每人每月薪資最低位水準「教育服務業」21,585元）。

亦即，我國現金給付之誘因可能出現於「國中及以下學歷、無酬家屬工作者或是低薪收入（未達於或介於基本工資）、已婚女性家庭」。

表6 已婚女性（15-64歲）就業者之每月經常性收入（2013年8月）

(%；元)	總計	未滿 15,000元	15,000— 19,999	20,000— 24,999	25,000— 29,999	30,000元 以上	平均每月 所得	無酬家屬 工作者
總計	100.0	3.1	7.2	18.1	16.4	14.5	32,491	11.5
教育程度	100.0							
國中及以下	100.0	7.7	15.3	28.6	14.1	13.7	22,788	20.6
高中（職）	100.0	2.6	7.7	23.7	21.7	31.3	28,063	13.1
大專及以上	100.0	1.1	2.2	7.0	12.6	72.2	40,819	5.1

出處：筆者重新彙整。

資料：行政院主計總處（2014）「婦女婚育與就業調查報告」P10，表13。

## 肆、日本介護保險的問題點—約81萬家庭照顧者的權利難獲得保障

如表7所示，於2014年9月底，保險人認定有資格使用介護保險之被保險人數為597萬人；其中，實際有申請使用保險給付的人數為502萬人（84.1%），無申請

使用保險給付人數為95萬人（15.9%）。無使用保險給付之被保險人，其失能等級的分布主要集中於失能等級較輕的「需要支援1」、「需要支援2」與「需要照顧1」。在此要探討的是，這95萬具有資格，但實際並未申請使用保險給付的失能被保險人是在何處由誰協助自理其日常生活。

表 7 日本介護保險失能認定人數與保險服務使用現況(2014 年 9 月底)

(人)	需要支援者		需要照顧者					計
	等級 1	等級 2	等級 1	等級 2	等級 3	等級 4	等級 5	
全國	846,454 (100%)	823,138 (100%)	1,141,907 (100%)	1,048,698 (100%)	782,824 (100%)	722,460 (100%)	612,356 (100%)	5,977,837 (100%)
使用保險服務人數	489,599 (57.8%)	588,501 (71.5%)	960,126 (84.1%)	983,499 (93.8%)	768,131 (98.1%)	685,181 (94.8%)	547,516 (89.4%)	5,022,555 (84%)
無使用保險服務人數	356,855 (42.2%)	34,637 (28.5%)	181,781 (15.9%)	65,199 (6.2%)	14,693 (1.9%)	37,279 (5.2%)	64,840 (10.6%)	955,282 (16%)

出處：筆者製作。

資料：厚生勞動省 (2014)「介護保險事業狀況報告(暫定)平成 26 年 9 月分」。

註：失能認定人數是 2014 年 9 月底的統計值、使用保險服務人數 (含：居家型與社區型長照服務使用人數、社區密集型長照服務使用人數、入住長照機構人數) 是 2014 年 7 月底的統計值。

日本政府於 2001 年起，於全民普查「國民生活基礎調查」加入實施「長照問卷」，其後每三年定期放發「長照問卷」，把握住在家中失能者的生活狀況。根據 2014 年厚生勞動省公布最新調查 (國民生活基礎統計 2013 年版)，如表 8 所示，「目前居住於自宅的失能者，沒有使用介護保

險所給付之長照服務」理由依序為：靠家人尚可勉強應付日常生活 (需要協助者 44.5%；需要照顧者 44.7%)、靠自己的力量尚可勉強自理日常生活 (同 39.5%；19.4%)。第三順位，「需要協助者」回答：外出很不方便 (5.6%)；「需要照顧者」回答：本人住院 (14.7%)。

表 8 日本被保險人回答「沒有申請使用介護保險給付之理由」

選項	2004 年 調查結果	2013 年調查結果	
		需要支援者	需要照顧者
「靠家人尚可勉強應付日常生活」	55.8%	44.5%	47.1%
「靠自己的力量尚可勉強自理生活」	26.6%	39.5%	19.4%
「外出很不方便」	8.1%	5.6%	11.3%
「不想讓其他人進到家裡」	6.5%	3.8%	7.8%
「沒有想要使用的長照服務」	4.2%	3.6%	2.0%
「住院」	-----	3.1%	14.7%

出處：筆者製作。

資料：厚生勞動省。「國民生活基礎調查 2004 年版」以及「國民生活基礎調查 2013 年版」。

調查結果顯示，日本國人「期待由家人照顧自己」、「照顧失能家屬是家庭的職責」此價值觀，影響國人申請使用介護保

險之意願。目前無使用保險給付的 95 萬失能認定者，扣除約二成 (3.1%+14.7%=17.8%) 入住醫院 (95 萬×17.8%≐17 萬)

的可能性之外，推估約有 78 萬（95 萬－17 萬＝78 萬）的失能者是由家人來照顧，受限於日本制度無設現金給付，此 78 萬的失能者以及其主要家庭照顧者，即使有盡其繳納保險費之義務，但卻無法行使其權利使用保險給付。

於介護保險制度的財務外，日本於 2001 年 4 月起開始發放「家庭照顧者津貼（日文：家族介護慰勞金）」，給付金額是一年日幣 10 萬。家庭照顧者必需同時符合四項條件才得以申請：(1)失能等級為重度：需要照顧 4 或需要照顧 5。(2)家戶總所得是為符合「無需繳納市町村民稅」。(3)居家重度失能者於過去一年無申請使用介護保險給付。但，於過去一年裡使用一週的喘息服務，不在此限。(4)於申請時，家庭照顧者目前仍於家中照顧這位重度失能者（徐 2012）。

厚生勞動省統計（介護保險最新情報 vol.358）指出，2001 年有實施家庭照顧者津貼的保險人是 1,979；於 2013 年實施此津貼的保險人僅止於 751，於十年裡 1,228 保險人決定停止發放此津貼，停止發放的主要理由為：申請門檻過嚴，同時符合此四項條件的家庭照顧者不多，制度實質效益不大。

日本政府標榜介護保險制度之實施目的：長照風險的社會化、尊重被保險人的選擇。然而，透過上述分析論證，現行日本制度因無設計現金給付，一旦被保險人選擇不使用實物給付，決定由家人協助照顧自己，再加上「家庭照顧者津貼」門檻過嚴以及支持家庭照顧者配套措施不足，

導致家屬得自行承擔照顧失能家屬帶來的身體層面、精神層面的負擔，且得自行承擔為照顧家人所產生的機會成本以及經濟層面的負擔。亦即，至少此 78 萬的日本家庭面臨的是長照風險的家庭化。再者，現行日本制度機制下，是無法達到尊重被保險人決定由家人照顧自己的選擇權。由於支持家庭照顧者配套措施不足，導致長久以來家庭照顧者的「無酬·無社會安全保障」問題持續被潛在化，無助於改善甚至提升家庭照顧者的權利及生活品質。

## 伍、結語

本論文從日本的兩性不平權社會結構的角度試圖分析並論證臺日兩國勞動市場裡女性就業形態與就業條件有所不同，兩性平權意識亦有異，因此「現金給付會讓女性工作受阻」此論點，並不全然符合我國的國情與勞動市場機制的現況。再者，我國規劃中的長照保險制度僅限 3 項服務可申請現金給付、現金給付水準設計差費計價之機制下，可推論我國實施現金給付之誘因沒有日本明顯。

然而，如本文所述，我國家庭照顧者圖像亦是呈現：女性、長時間照顧、高照顧壓力。且，我國現金給付誘因可能出現於「國中及以下學歷、無酬家屬工作者或是薪資偏低（低於基本工資或是介於基本工資水準）之已婚女性家庭」。

從日本介護保險制度的實施經驗，可做為我國借鏡之經驗為：為確保失能者以及家庭照顧者雙方之生活權，首要為充實

居家型與社區型長照服務之供給量以及提升服務品質。此方向亦與我國婦女期望政府或民間機構團體建立照顧老人服務措施之首要措施（辦理老人社區照顧，提供托老或居家服務）相同。唯有充實國內長照服務體系，才能真正落實「實物給付為主，現金給付為輔」的精神。同時，如何透過有效的宣導方式減少資訊落差，讓現金給付誘因較強的「國中及以下學歷、無酬家屬工作者或是低薪收入之已婚女性及其家庭」瞭解各項長照服務的意義與功能，提升長照服務使用的可近性亦是不可或缺的一環。再者，可進一步研擬訓練家庭照顧者成為正式照顧工作人員之教育訓練與雇用機制，同時達到促進就業與提升薪資水準的成效。

完善的支持家庭照顧者措施為長照保險不可或缺的配套措施。除了實物給付之

外，也需尊重國人想由家人協助照顧自己，同時尊重家人想照顧失能家屬的選擇。透過支持家庭照顧者措施，將長期無酬定位的家庭照顧勞務，提升為有酬照顧勞務，此亦是提升女性社會地位之措施。支持家庭照顧者措施包括四大層面，現金給付僅為支持家庭照顧者措施之一環。此四大層面包括：提升與監控照顧品質機制、提供諮詢協商、提供經濟補助措施、提供社會安全保障（包含：國民年金·全民健康保險·長照保險·職業災害保險的加保以及保險費的減免、協助家庭照顧者的再就業機制）。

（本文作者為中臺科技大學護理學院老人照顧系助理教授）

**關鍵詞：**長照保險、介護保險、現金給付、家庭照顧者津貼、兩性平權

## 註釋

註 1：1995 年 7 月日本政府實施的民意調查（原文：高齢者介護に関する世論調査）結果顯示，高達六成（58.2%）的國人回答贊成現金給付；這個比例是高於反對意見的比例（27.7%）。贊成現金給付的第一理由為：有必要透過現金給付來彌補為了照顧家人，不得已離職時所產生的所得收入損失。

註 2：詳細請參閱：徐明仿（2012）「日本介護保險制度的現況與問題－從現金給付的議題來探討」。pp.305-331。

註 3：同註 2。

註 4：諸如：婦女新知基金會、彭婉如文教基金會、中華民國老人福利推動聯盟、臺灣勞工陣線、臺灣國際勞工協會等婦女、社福及勞工團體以及立委陳節如委員及尤美女委員、臺北大學社工系助理教授王品於 2012 年 5 月 4 日召開記者會，會中指出，長照保險的「現金給付」制度，只會加深女性在家庭的不平等處境，對於建立完善的長照體系沒有幫助、更無法滿足現在的照顧需求。（資料來源：網路新聞

〈苦勞報導〉「長照保險提現金給付 民團批：阻礙長照服務發展」2012/05/04 報導)。另，婦女新知基金會發表的會後新聞稿「要「服務」，給「現金」：馬政府的連任獻禮「長照保險」，根本是敷衍受照顧者、消費女人！」表明反對現金給付論點之一為：現金給付是女人落入貧窮的陷阱。「現金給付」會吸引或迫使女人退出正式的勞動職場、中斷職涯。

註 5：行政院（2014）時政講義「勞動力 up，從幸福感開始」指出：我國基本工資從 2014 年 1 月 1 日起至 2015 年 6 月底為止是每月 19,273 元，時薪為 115 元。行政院核定自 2015 年 7 月 1 日起調昇為每月 20,008 元；時薪 120 元。

## 📖 參考文獻

- 內政部（2011）「100 年婦女生活狀況調查報告」<http://www.moi.gov.tw/stat/>
- 行政院主計總處（2014）〈婦女婚育與就業調查報告〉。臺北市：主計總處。  
<http://ebook.dgbas.gov.tw/public/Data/45593632ONHRMIO7.pdf>
- 行政院主計總處（2003）。「國情統計通報－主要國家女性部分工時概況（2003 年 2 月）」。  
<http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/322111414971.pdf>
- 行政院（2014）時政講義「勞動力 up，從幸福感開始」（發布日期：2014 年 1 月 6 日）  
[http://www.ey.gov.tw/News\\_Content16.aspx?n=E9B83B707737B701&s=915D0538223F4E5C](http://www.ey.gov.tw/News_Content16.aspx?n=E9B83B707737B701&s=915D0538223F4E5C)
- 行政院統計總處（2014）。「102 年薪資與生產力統計年報」  
<http://ebook.dgbas.gov.tw/public/Data/41021105720BYSD8TA1.pdf>
- 行政院即時新聞（2014）「江揆宣布『臺灣 368 照顧服務計畫』預計三年投入 100 億元推動一鄉鎮日照及調高照顧服務費」（2014 年 5 月 28 日）  
[http://www.ey.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=8CE2B4DD55E167AD](http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=8CE2B4DD55E167AD)
- 行政院研究發展考核委員會（2010）。「民眾對性別平等相關議題的看法（2010 年 7 月）」。  
<http://www.ndc.gov.tw/ml.aspx?sno=0027323#.VNh4bEccTeQ>
- 行政院研究發展考核委員會（2014）。「民眾對性別平等相關議題的看法（2013 年 7 月）」。  
<http://www.ndc.gov.tw/att/files/373017313371.pdf>
- 李玉春（2009）「長期照顧保險法制給付方式及給付項目之評估」行政院經濟設委員會委託研究。編號：（98）024.807。
- 衛生福利部（2014）。「研商長照保險照顧者津貼相關事宜會議（2014 年 8 月 5 日會議資料）」。

- 徐明仿（2012）。「日本介護保険制度的現況與問題－從現金給付的議題來探討」。挑戰 2025 超高齡社會：101 年度社會福利實務與學術研討會論文集，pp.305-331。
- 陳正芬・吳淑瓊（2006）。「家庭照顧者對長期照護服務使用意願之探討」。〈人口學刊〉第 32 期，pp.83-121。
- 婦女新知基金會「要「服務」，給「現金」：馬政府的連任獻禮「長照保險」，根本是敷衍受照顧者、消費女人！」2012/05/04 報導  
[http://www.awakening.org.tw/chhtml/news\\_dtl.asp?id=993](http://www.awakening.org.tw/chhtml/news_dtl.asp?id=993)
- 網路新聞〈苦勞報導〉「長照保險提現金給付 民團批：阻礙長照服務發展」2012/05/04 報導 <http://www.cooloud.org.tw/node/68336>
- 山田昌弘（2013）。「男女共同参画は、日本の希望（2）大きな時代変化の中で」。共同参画 2013 年 6 月號，No.57，内閣府男女共同参画局出版。p13。
- 木村吉彦（2001）「ジェンダー論と日本の労働政策」〈1999 年・2000 年度上越教育大学研究プロジェクト報告書〉上越教育大学幼児教育講座『地域における子育て支援に関する基礎的研究』（2011 年 3 月）。<http://sun-cc.juen.ac.jp/~kimura/gender.htm>
- 内閣府大臣官房政府広報室（2014）。「女性の活躍推進に関する世論調査（2014 年 8 月調査）」<http://survey.gov-online.go.jp/h26/index-h26.html>
- 内閣府大臣官房統計情報部人口動態・保険社会統計課世帯統計室（2014）。「2013 年国民生活基礎調査の概況」。  
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa13/dl/16.pdf>
- 日本内閣府男女共同参画局（2012）。「男女共同参画白書（2012 年版）」  
[http://www.gender.go.jp/about\\_danjo/whitepaper/h24/zentai/](http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h24/zentai/)
- 内閣府男女共同参画局（2014）。「男女共同参画白書 2014 年版」。  
[http://www.gender.go.jp/about\\_danjo/whitepaper/h26/zentai/index.html](http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h26/zentai/index.html)
- 内閣府男女共同参画局（2002）。「雇用システムに関するアンケート調査報告書」。  
<http://www.gender.go.jp/kaigi/senmon/eikyou/siryo/pdf/ei10-2.pdf#search=%E9%9B%87%E7%94%A8%E3%82%B7%E3%82%B9%E3%83%86%E3%83%A0%E3%81%AB%E9%96%A2%E3%81%99%E3%82%8B%E3%82%A2%E3%83%B3%E3%82%B1%E3%83%BC%E3%83%88%E8%AA%BF%E6%9F%BB>
- 岩間大和子（2003）。「家族介護者の政策上の位置づけと公的支援—日英における政策の展開及び国際比較の視点」。レファレンス，pp.5-48。
- 厚生労働省（2014）「社会保険における被扶養者の適用について」  
[http://www.cao.go.jp/zei-cho/gijiroku/zeicho/2014/\\_icsFiles/afieldfile/2014/04/22/26zen6kai5.pdf](http://www.cao.go.jp/zei-cho/gijiroku/zeicho/2014/_icsFiles/afieldfile/2014/04/22/26zen6kai5.pdf)

厚生労働省（2013）。「厚生労働白書 2012 年版」。

<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/12/>

厚生労働省（2003）「第7回社会保障審議会介護保険部会」，資料3「給付の在り方(2)」  
関連資料」。 <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/12/s1222-4d1.html>

厚生労働省（2004）。「国民生活基礎調査 2004 年版」。

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa04/>

厚生労働省（2013）。「国民生活基礎調査 2013 年版」。

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa13/>

厚生労働省老健局介護保険計画課（2014）。「介護保険事業状況報告（2014年9月暫定版）」。<http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/osirase/jigyom14/1409.html>

厚生労働省老健局介護保険計画課（2014）。「介護保険最新情報 vol.358（2014年3月10日）」。

<http://www.wam.go.jp/content/wamnet/pcpub/resources/b6b97962-8fad-4af2-9762-1f901346d1fa/%E4%BB%8B%E8%AD%B7%E4%BF%9D%E9%99%BA%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%83%85%E5%A0%B1Vol.358.pdf>

厚生労働省年金局第27回社会保障審議会年金部会（2014年11月4日）会議資料「働き方に中立的な社会保障制度（いわゆる『130万円の壁』の問題、第3号被保険者制度など）」

[http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu\\_Shakaiho-](http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaiho-)

ho-

[shoutantou/0000063776.pdf#search='130%E4%B8%87%E5%86%86+%E5%B9%B4%E9%87%91%E5%88%B6%E5%BA%A6'](http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaiho-shoutantou/0000063776.pdf#search='130%E4%B8%87%E5%86%86+%E5%B9%B4%E9%87%91%E5%88%B6%E5%BA%A6')

是枝俊悟、鈴木準（2013）。「女性をとりまく社会保障制度と税制－最大の課題は「130万円の壁」」大和総研調査季報 Vol.9，pp62-79。

鳥居千代春（2004）。「日本におけるジェンダー研究の重要性」。帝京大学短期大学紀要 No.24，pp 17-51。

国税庁（2014）。「民間給与実態統計調査結果」。

[https://www.nta.go.jp/kohyo/tokei/kokuzeicho/jikeiretsu/01\\_02.htm](https://www.nta.go.jp/kohyo/tokei/kokuzeicho/jikeiretsu/01_02.htm)

国税庁〈暮らしの税情報（生活與税金；2014年版）〉2014年4月1日

<http://www.nta.go.jp/shiraberu/ippanjoho/pamph/koho/kurashi/pdf/000.pdf#search='%E5%9B%BD%E7%A8%8E%E5%B1%80%E7%A8%8E%E5%88%B6%E3%81%AE%E4%BB%95%E7%B5%84%E3%81%BF+103%E4%B8%87%E5%86%86'>

総務省（2002）。「介護保険の運営状況に関する実態調査結果について」。

<http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/kaigi/020604/1-2.html#ji1> )

総務省統計局（2013）。「2013年労働力調査年報」。

<http://www.stat.go.jp/data/roudou/report/2013/index.htm>

総務省統計局（2014）。「労働力調査基本集計 2014年10月分」

<http://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/tsuki/>

[http://www.gender.go.jp/kaigi/senmon/kihon/kihon\\_eikyou/jyosei/07/pdf/siryoul\\_9.pdf#search=%E5%B9%B3%E6%88%9024%E5%B9%B4+%E6%89%80%E5%BE%97%E7%A8%8E+%E6%8E%A7%E9%99%A4++%E9%85%8D%E5%81%B6%E8%80%85%E7%89%B9%E5%88%A5%E6%8E%A7%E9%99%A4+%E4%BA%BA%E6%95%B0+103%E4%B8%87%E5%86%86](http://www.gender.go.jp/kaigi/senmon/kihon/kihon_eikyou/jyosei/07/pdf/siryoul_9.pdf#search=%E5%B9%B3%E6%88%9024%E5%B9%B4+%E6%89%80%E5%BE%97%E7%A8%8E+%E6%8E%A7%E9%99%A4++%E9%85%8D%E5%81%B6%E8%80%85%E7%89%B9%E5%88%A5%E6%8E%A7%E9%99%A4+%E4%BA%BA%E6%95%B0+103%E4%B8%87%E5%86%86)