

# 臺灣長期照顧錢從哪裡來？ 保險制與稅收制抉擇的政策分析

郭振昌

## 壹、政策問題背景

高齡少子化時代來臨，人口老化已是全球重要的健康議題，建構完善的長照制度，是為實現在地老化，讓你我都可安心樂活終生的社會。

隨著衛生普及、營養提升，以及醫療與科技等的進步，人類的壽命不斷延長，然隨著社會的變遷，家庭觀念的改變，另一端的新生人口卻正不斷快速遞減中。一個社會因人口結構的老化，以致受照顧人口變多，工作人口卻變少時，不僅會影響到社會、經濟與政治的發展，於個人而言，少子女的家庭結構，家庭所能擔任的照顧能量相對也會減少，那麼老年人誰來照顧？面對這樣的趨勢，由政府建構一套完善的長照制度就變得更加重要，讓你我能安心地養老。

根據內政部的統計，從我國歷年人口結構觀察，高齡者（65 歲以上）比率逐年上升，幼年人口（0-14 歲）比率則因出生率下降而逐年降低；民國 104 年底 65 歲以

上者 293 萬 8,579 人占 12.51%；65 歲以上老年人口對 0-14 歲人口之老化指數為 92.18，較上年增加 6.48，續呈增加趨勢（內政部統計處，2016）。依據國家發展委員會（2014）估計至 2025 年時再達 20%，進入「超高齡社會」，屆時可能每 5 位臺灣人就有 1 位為 65 歲以上老人，人口老化上升的速度與日本併列全球第 3，僅次於新加坡及南韓。

隨著國人壽命延長，由於疾病的困擾及年齡增長引起的自然老化，對長期照顧的需求當然也會增加，依據衛生福利部國民長期照顧需要調查，2012 年我國全人口失能人數為 71 萬人，推估至 2031 年將快速增加至 118 萬人。而為因應國內人口老化、少子化現象，以及家庭照顧功能日益薄弱的趨勢，政府分三階段來建立長期照顧制度，包括推動長期照顧十年計畫、建置長照服務網、制定長照服務法，以及規劃推動長期照顧保險。

為建立穩健且永續的長照制度，並確保長期照顧的服務品質，長照服務規範必

須法制化，目前雖已施行《老人福利法》、《身心障礙者權益保護法》、《護理人員法》、《精神衛生法》等長期照顧法規，然各法所界定需受照顧之對象多所重疊，且仍有部分應受照顧者未受法律保障。為此，《長期照顧服務法》於 2015 年 5 月 15 日完成三讀，2015 年 6 月 3 日總統公布，代表我國長照發展邁向重大里程碑。該法涵蓋長照服務內容、人員管理、機構管理、受照顧者權益保障、服務發展獎勵措施等，使相關規範明確且一致，讓有意投入長照服務產業者將有所依循，並可注入民間資源參與居家、社區及機構住宿式服務。

另因該法的通過，保障對象不再只限失能者，也將家庭照顧者一併納入，2015 年全國失能失智人口超過 76 萬人，以每位失能者影響 2 名家屬估計，該法將可嘉惠 70 餘萬家庭、超過 200 萬人。另因該法通過，根據衛福部估計共需照顧及醫療照顧人力 5 萬 3 千餘人；若未來長照保險法通過，則再需增加近 4 萬人，對我國產業發展及民眾就業均有重大發展與助益。

一般來說，家庭如有 1 位失能者需要照顧時，至少會影響到 2-4 位家人，這些家庭除要面臨照顧人力的精神負擔外，經濟壓力亦會格外沈重。在長照服務體系建置完善的國家，均賴推動保險制度來帶動長照服務的起飛；反觀我們現行建構的社會安全體系，包括全民健保、勞保、農保及國民年金，均是採社會互助與風險分擔的社會保險制度，尚未建立對民眾晚年時期的安全照顧機制。

為減少你我晚年時的經濟負擔，政府

自 2009 年 3 月起著手評估規劃我國長期照顧保險，並委託相關領域專家學者進行政策分析，並參考德國、日本與韓國作法，採行「社會保險」制度，藉由分散風險、自助互助的方式，減輕失能者及其家庭財務負擔，同時再搭配健保所提供的醫療照顧及年金給付制度，使我們社會保險體系能更臻完善，打造可安心終老的社會。目前長照保險法草案行政院已於 2015 年 6 月 4 日院會通過，送立法院審議中。（行政院，2015）

政府舉債幾已達法定上限，但是現任衛福部長坦言，隨高齡化現象日益嚴重，長保所需預算仍將繼續膨脹。第一年「只」是六百億元，不過十年後，「如果高估的話（每年）要兩千三百億左右。（引自王兆慶，2015）

此外，臺灣地區勞動人口對老年人口的扶老比，依國家發展委員會（2014）估計：民國 105 年 18.0%，125 年 45.8%，至 150 年則將高達 81.4%，意謂：「生之者寡，食之者眾」。衛福部用了一張圖說明此事（圖 1）。

這是為什麼政治人物不分黨派，開始討論「加收保險費」或「加徵長照稅」。

依據王兆慶（2015）分析，錢從哪裡來讓臺灣人煩惱的六種長照選項，其中選項(二)和(三)，即走向照顧公共化。問題是，各種政府「收錢」的方法中，何者最符合公平正義？何者最實際可行？對比國民黨版長照保險費、民進黨陳節如版的長照稅，目前的結果是，長照稅會比長保費便宜一點點，且稽徵方法簡單。

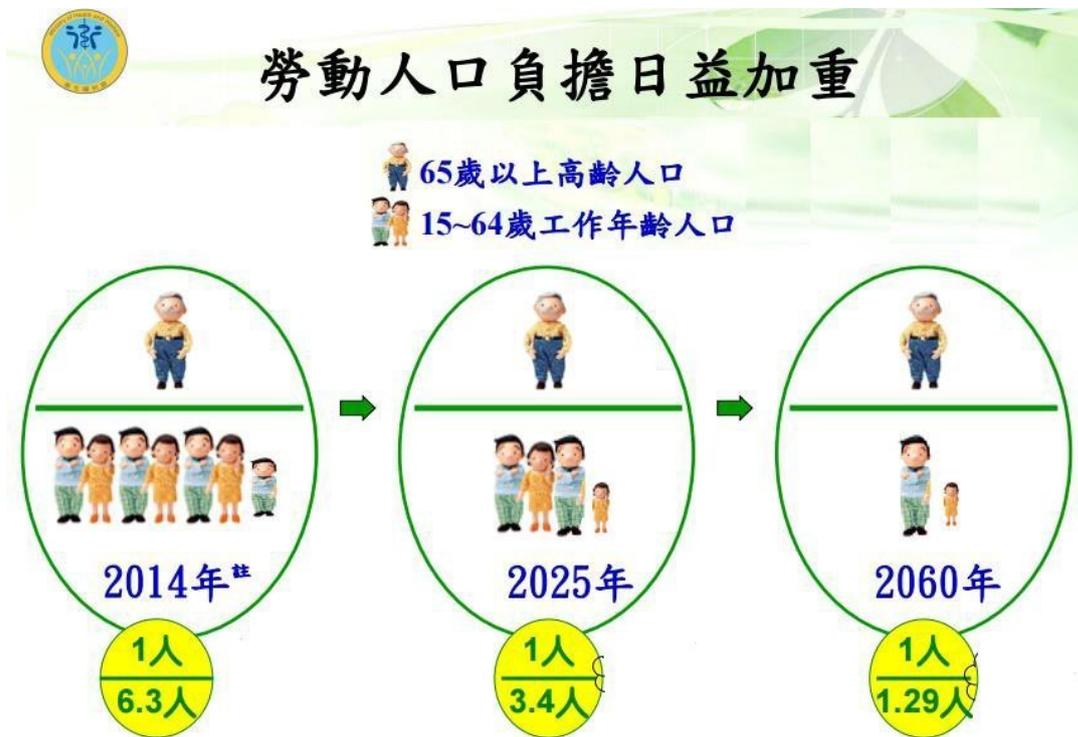


圖 1 臺灣地區勞動人口負擔比

資料來源：衛生福利部

表 1 長期照顧負擔費用估計

家庭每年可支配所得	國民黨版本／長照保險費每年收費金額	民進黨版本／長照稅（消費稅+0.5%）每年推估增加支出
年約 60 萬者	2990 元	2599 元
年約 80 萬者	4188 元	3408 元
年約 110 萬者	5726 元	4296 元

資料來源：引自王兆慶（2015）

另外，林萬億（2016）主張：長期照顧制度之財務規劃以指定多種稅收為主要財源，俾利永續發展。第一年指定稅收 300 億，加上政府預算 30 億，依人口老化逐步漸進推動。林全（2016）則認為，長照要

有指定財源，不然做不起來；遺贈稅加 10% 及營業稅加 0.5% 合起來，看起來是較好的財源；「如果有人不同意這個，沒關係，請你告訴我們，你要什麼財源？我們只要有財源就好」，可聽各界意見。

## 貳、長期照顧的整體政策藍圖



圖 2 長期照顧的整體政策藍圖

資料來源：行政院（2015）

爲了將我國的照顧體系建構的更健全，使失能民眾獲得連續性服務，衛福部近年努力推動長照十年等計畫、長照雙法等，希望更制度性地分擔國民的照顧壓力；在衛福部長照專區中，彙整了與長照相關的政策資料、會議紀錄、說明簡報等，希望可以幫助大家更完整地瞭解長照政策的整體規劃。

我國的長期照顧政策藍圖，未來係由《長照服務法》、《長照保險法》二法構成，爲達成此藍圖，2008年以來陸續以計畫方式推出《長期照顧十年計畫》、《長照服務網計畫》，健全長照體系，考量前述兩計畫已達階段性目標，故2015-2018年運用前述計畫基礎推動《長期照顧服務量能提升計畫》。

## 參、當前爭議的問題

### 一、民進黨的主張

民進黨總統參選人蔡英文2015年9月1日上午舉行記者會，公布以「10年長

照2.0」爲主題的首支政策動畫影片，宣示要以住宅化、社區化長照服務，讓大部分老人可居家、在地安養，實現在地老化。蔡也宣示，反對藍營保險制思維，要以稅收制來推動長照體系，主張以遺贈稅及不動產交易稅爲長照財源。

民進黨立院黨團總召集人柯建銘日前在個人舉辦的論壇活動上，就透露民進黨將以稅收制推動長照，蔡英文強調，貿然引入長照保險，政府會很輕鬆，不必負責，但人民所期待的社區化的服務體系，將因此做不起來。且即便人民拿到了現金給付，卻依舊很難買到好的服務；甚至長照保險制度的出現，將引誘市場哄抬價格，但不會提升品質。

蔡英文認爲，現階段的服務量供應嚴重不足，貿然實施長照保險，絕不是臺灣的最佳選項，這個問題，應該在服務提供到達一定數量之後再來討論。但採稅收制，政府可以運用資源，全力來發展社區化的長照服務，用最快的速度把平價、普及的服務體系建構起來，填補這一片空白。

民進黨智庫社福小組召集人林萬億也說，民進黨經過估算，對比 2008 年民進黨卸任前、當時「長照 10 年」推估 200 億，目前高齡人口增加 3%，且增加類似失憶症等負擔，民進黨認為長照 300 億就足夠，他認為可先以遺產稅調高 10%，及不動產交易稅等為財源即可，如果未來需求增加，再來考慮尋找其他稅收作新增的財源。(顏振凱，2015)

蔡英文(2015)也揭示 7 點政策主張。第一、推出「10 年長照 2.0」計畫，宣示要以住宅化、社區化的長照服務，讓大部分老人可以居家、在地安養，實現在地老化。第二，強化醫療公共體系，建立健康團隊，提供轉診資源，建立在地健康照顧網路，第三，為培育優質照顧服務人力，將專員納入專業技術執照考試，提升長照服務的職業價值和社會地位。第四、縮短城鄉差距，並尊重族群多元文化差異，建立民族特色的長照體系。第五、以穩定的長期照顧財源為後盾，漸進式需要增加數額。第六、設置跨部門長期照顧推動小組，整合各部門各級政府服務，達到便民有效率，加強品質規範。第七、整合中央與地方、各相關部會資源，以利政策發展。

在「充足穩定的長期照顧財源，漸進式因應需求增加數額」方面進一步說明：

1.長照制度需有穩定的財源為後盾，讓長照服務體系永續發展。財務制度之規劃，應以指定多種稅收為主要財源。

2.由國家以指定稅收辦理長期照顧服務，以租稅公平為原則，讓高所得者承擔多，低所得者負擔少。同時，可避免附加

於健保收取長照保費，增加薪資階級負擔的問題。

3.依據長期照顧需求、衡量財政狀況決定服務範圍與補助額度，以符合長照資源運用的公平與效率。

4.漸進式推動長照財源的成長，將會有足夠時間建立照顧服務體系與培養照顧人力。

## 二、國民黨的主張

為因應人口快速老化所產生的長期照顧需要，政府有責任建構健全的長照體系，並提供有失能者的家庭能夠負擔得起的長照服務。站在整體性的宏觀及長遠的角度來看，採用社會保險方式來建構長照服務體系，應該是比較適當的選擇，至於用稅收方式來因應長照服務需要，則可視為是在長照保險尚未實施前所採用的階段性措施。

國民黨主張包括「多元長照、安心養老」1 願景，「服務健全」、「多元選擇」、「財源充足」、「在地老化」4 目標，以及「落實社區照顧」、「培養長照人力」、「多元長照服務」、「推動長照保險」、「倡導活躍老化」、「提供支持服務」、「鼓勵輔具研發」7 策略。

朱立倫舉行「多元長照 安心養老」政策談話會時表示，地方推動的日間照護中心、公共托老中心要持續做，更要普及和社區化，但民眾有不同需求，將來平價長照機構會繼續存在，婦女經訓練後可在家裡經營，從家庭式托嬰變托老，是可行方向。營利機構投入，讓民眾享受更精緻優

質服務，價格雖高但不能排除。家庭式、平價式到精緻化、多元化的長照服務，都應該並存，而不是全由政府公共化的施行（楊毅、管嫫媛，2015）。

另衛福部表示，行政院 2015 年 6 月 4 日所通過「長期照顧保險法草案」規劃之長照保險費用規模為 1,100 億元，其中 7 成以上費用使用於居家式及社區式服務給付，亦即長照保險開辦第 1 年即有超過 700 億元的經費投入在居家式及社區式服務，近 300 億元的經費投入機構式服務，此費用規模務實的考量了實際的情形，能滿足我國快速成長的長照需要。故長照保險實施後，不分年齡、身分、性別及經濟所得，讓有長照需要的民眾就可以獲得所需的服務，且有助於長照產業的發展及就業人口的提升。

長照保險 1,100 億元的保險費係由被保險人、雇主及政府三方共同分擔，由保險人每月定期向三方收取保險費用，能確保財源的穩定；若純以稅收作為長照服務的長期財源，因稅收極容易受到景氣及民眾節稅的影響，如 2008 年發生金融海嘯，致 2009 及 2010 年之國稅分別降至 1.23 兆元及 1.29 兆元，與 2008 年比較，降幅達 15% 及 12%，將會因經費不足及財源不穩

定，較難以達成預期的目標。

衛福部規劃以社會保險全民自助互助、風險分攤及量能負擔的方式來辦理長照服務，服務使用人數將由現在的 15 萬人大幅增加為 82 萬人，將可創造長照相關行業商機，吸引更多民間業者挹注資金，讓服務發展更多元普及，使整體工作機會大增，預期亦可促進長照相關產業（居住修繕、輔具科技、營養餐飲、資通訊科技等）蓬勃發展，增加長照服務的可近性及品質，分擔失能家庭之長期照顧負荷及經濟負擔，建構一個財源穩定、完善永續的長照制度。（李玉春等，2013；衛生福利部，2015）

### 三、親民黨的主張

2015 年 9 月 13 日親民黨總統參選人宋楚瑜，推出第三支競選影片，目標鎖定銀髮族，內政部前部長李鴻源也到場為政策背書，主張：政府最終負的，最終責任的退休年金制度，就是我們導入一個集體互保的概念，設立具有主權性質的超級基金，做為老人照顧跟相互支出的救火隊。召開長照政策記者會，提出以年金制度及徵稅的方式，穩定長照財源。

表 2 2016 三黨總統參選長照政策比較

	國民黨	民進黨	親民黨
人才	待遇、形象提升	價值、地位提升	訓練、認證
財源	保險	稅 300 億+公務預算 30 億	年金+稅賦

資料來源：陳雅好、陳煜彬（2015）

三黨總統參選人長照政策經比較後可發現：民進黨主張採稅收制，論述較清楚，顯現幕僚較強；國民黨主張「推動長照保險，真正確保財源：面對高齡化所可能產生的龐大長照需求，單單靠政府稅收支應長照服務將面臨窘境，為了積極發展長久穩定的長照服務體系，長照保險將是奠定我國長照服務長遠發展的最後一塊拼圖。」論述上有些單薄，但因為現在執政黨的關係，衛生福利部的說帖可補之不足；親民黨提出「以年金制度及徵稅的方式，穩定長照財源。」但缺乏數據論述與具體規劃。故本文擬將親民黨的主張存而不論。

另李玉春主張：「在政府增加負擔的情況下，其負擔已將近五成，比較符合大家

希望一方面以稅收，一方面想要採保險的折衷制度」（引自臺灣智庫），但目前政府只預計負擔三成，該說法不成立；而陳亮恭（2015）則主張，「長照保險是全新開辦的保險，民進黨大可提出一個符合公平正義的費率設計，或直接提出「家戶所得」作為保費計算基礎，來落實過去的主張。不然，乾脆也同步規劃，把醫療也全面改為稅收制與公醫制。一個國家制度，起碼應具備同樣的思考邏輯吧？」但民進黨仍只回應原有的「長照十年 2.0」，故此種主張也存而不論。

茲以國民黨主張的社會保險制與民進黨主張的稅收制之代表國家與優缺點摘述如表 3。

表 3 長期照顧財源社會保險制及稅收制優缺點比較表

	社會保險制	稅收制
代表國家	荷蘭、德國、日本、韓國等	丹麥、芬蘭、挪威、瑞典等
優點	1. 保險費隨薪資或所得成長而自動成長，有基本保險費之設計，財務充足性及穩定性較高，專款專用。 2. 財務費用由社會成員共同分擔社會性風險，維持權利、義務對等的基本精神，政府負擔小。 3. 透過社會參與及公共監督，制度設計及改革較易隨民眾需要而微調。 4. 人人皆需繳保險費，互助性較佳。 5. 透過保險而確保的「應得權益模式」 6. 必須經過立法，受到政黨輪替影響較低。 7. 能做到由保險人擔任評估者，杜絕球員兼裁判，保險誘發需求導致費用上	1. 統由稅收（營所稅等）課徵，行政成本較低。 2. 政府可量力而為控制預算，較不浪費。 3. 對弱勢者所得重分配效果大。

	<p>升無法控制的疑慮較低</p> <p>8.可透過財務規劃採取部分準備提存，平衡若干世代不公的現象。</p>	
缺點	<p>1.徵收保險費，需較高行政成本，但若已有徵收體系，影響較小。</p> <p>2.財源籌措制度設計較為複雜。</p> <p>3.需直接收保險費，使用機率低，民眾繳交意願較低。但若隨其他保險費徵收，影響較小。</p> <p>4.老弱殘者無法繳費，貧窮線嚴格難獲補助。</p> <p>5.過去社會保險負債累累。</p> <p>6.市場化、機構化隱憂，大財團營利取向。</p>	<p>1.政府全額負擔，財務責任重。</p> <p>2.稅收受景氣影響較深，致長期財務來源的穩定性及充足性較為不足，偏殘補式，無法關照全民。</p> <p>3.納稅者因不同稅目而異，部分民眾因無所得資料無法課稅，故非人人皆有分擔，</p> <p>4.若需加稅，須面對民眾壓力。</p> <p>5.預算需與其他政事競用資源。</p> <p>6.受預算限制，服務提供的多元性及普及性較不易符合民眾需要，亦影響長照產業之發展。</p> <p>7.長期照顧需求成長快速，編列預算的壓力逐年上升</p> <p>8.政黨輪替而有不同施政偏好致使預算不穩定。</p> <p>9.應得權利模式則強調，必須提供服務給通過長照需求評估者，以滿足需求為前提，不受限於預算，投入經費要隨之成長。宜採取「指定用途稅」</p> <p>10.受益與負擔無直接關係，對工作意願影響較大</p> <p>11.人口老化，財務負擔會轉嫁下一代。</p>

資料來源：郭振昌 2015.9.20 自行整理繪製

從上述比較表可看出，採稅收制主要為北歐高稅賦國家，當然可支應社會福利事業經費，臺灣有此條件嗎？要靠遺贈稅及營業稅等這種不穩定的稅收來支應龐大的長期照顧嗎？又臺灣地區人口少子女

化，最近龍年育齡婦女總生育率只 1.27，低於人口替代水準 2.1 更遑論最低只 0.895（內政部統計處，2015），而高齡化速度快，再 2 年進入高齡社會，再 9 年進入超高齡社會，靠稅收財務負擔會轉嫁下一代。

## 肆、政策方案可行性分析

本節乃試圖建構可行性的分析面向，以政策方案可行性研究（feasibility study）為分析架構。

吳定（2009）、余致力等（2008）、丘昌泰等（2001）學者認為，政策分析人員在從事方案規劃時，必須從事可行性研究（feasibility study）。此項研究的周詳與否，關係該方案能否被接受，也關係該方案未來能否順利執行，因此，在政策規劃過程中，可以由主管當局的內部專業人才，或邀請專家學者從事方案設計後，接著應當對各個備選方案進行可行性分析，並且依據某些標準與技術，評估比較各方案的優缺點、重要性、價值高低，排出優先順序，供決策者選擇參考。因此，政策方案的可行性分析為研擬政策方案中相當重要的步驟。在進行可行性分析時，必須顧及各相關面向，下列七項是不可忽視的面向，本研究擬以此為分析架構。

### 一、政治可行性（political feasibility）

政策分析者非常重視政治可行性分析，政治是權威性的價值分配活動，在民主社會中，影響權威性價值分配的行動者很多，諸如：政黨、利益團體、選民、傳播媒體、意見領袖等。政治可行性即指政策方案在政治方面受到支持的可能性如何，至少包括下面這些支持因素：一般人民、標的團體（人口）、行政首長、意見領袖、政黨、利益團體、大眾傳播媒體、民

意機構等。同時還應考慮該方案是否違反傳統倫理道德觀念，及社會上盛行的價值觀念，如果違反的話，其可行性即告降低，例如大陸所推動的「一胎化政策」。

### 二、經濟可行性（economic feasibility）

指執行政策方案時所需要的一般性資源與特殊性資源之配置是否充分。一般性資源指金錢預算而言；特殊性資源指專業性人力、物材、相關資訊等。就重大的國家政策而言，應考慮以下要素：國家資源的質量情況；農、工、商、漁、牧業的發展情況；人口、物資、財務資本的結構情況；財政金融制度，包括銀行、稅制、股市的情況；外貿情況；教育制度與醫療衛生設施情況；國民所得分配情況。而從經濟資源配置的可行性來分析，通常關心的問題是：究竟何種方案是成本最少、利益最大的方案？亦即何者是最有「效率」的方案？其衡量方法，就是我們必須進行成本利益分析（cost-benefit analysis），最有效的方案通常都是益本比（benefit-cost ratio）最大或淨利益（net benefit）最多的方案。然而，許多方案往往牽涉到無法量化或貨幣化的無形成本及利益，此時就需要進行成本效果分析（cost-effectiveness analysis），所強調的是「效果」標準。

### 三、行政可行性（administrative feasibility）

指行政機關是否具備執行政策方案的能力而言。行政能力涉及三項變數的互動關係：績效、結構、環境。詳言之，行政

可行性之分析變數為：執行機關的安排(層次的高低)、執行機關的組織結構、適當的預算科目、人力配置的情況、管理人員的情況、一般執行人員的素質情況、管理技術的使用情況、與外部聯繫情況，包括上下、平行的關係以及與民眾的關係。

#### 四、社會可行性 (social feasibility)

指政策方案能否被社區民眾接受？社區民眾的意見態度如何？是否符合社區文化？是否會與社區民眾的價值觀衝突等問題，均值得政策分析者加以注意。即政策方案如欲被順利接納及執行，必須注意社區民眾的接受情形。

#### 五、法律可行性 (legal feasibility)

指政策方案在執行時，能否克服法規

方面的障礙而言。是否違反憲法或法律的規定？是否受到法律限制？需否制定新法規或修改舊法規？是否不涉及法律，只須行政命令即可實施？

#### 六、技術可行性 (technical feasibility)

指有無足夠的科學技術與能力，以執行政策方案而言。須考慮以下三方面：專業知識的權威性如何？專業知識的發展水準如何？專業知識的認知差異如何？

#### 七、時間可行性 (time feasibility)

指從時間幅度考慮政策方案執行的可能性如何而言，包括：政策方案規劃的研究發展時間、政策方案執行所需的時間、政策方案產生預期後果所需的時間等。

表 4 政策方案可行性分析摘要表

	社會保險制	稅收制
政治可行性(政策目標正確性):指政策方案在政治方面受到支持的可能性	中國國民黨(國民黨)支持	民主進步黨(民進黨)支持
社會可行性(社會價值接受性):政策方案能否被社區民眾接受?	2016年衛生福利部長長期照顧電話民意調查報告顯示,贊成開辦長期照顧保險民眾占86%	民眾只有32%支持長照十年2.0版,55%是支持長照保險
經濟可行性(政策資源充分性):一般性資源指金錢預算;與特殊性資源指專業性人力、物材、相關資訊等	社會保險有獨立的財務運作機制。長期照顧保險法草案1100億經費,含公務預算;併全民健康保險,已有實施經驗,已參考過去各社會保險財務運作經驗,採量出為入概念,設收支連	實施初期,以指定稅收300億元加上公務預算30億元,作為長照體系的穩定財源,並視需要逐漸增加。將優先挹注非營利服務機構,提供平價的照顧服務,支出規模過小,政府所提供的長照

	動機制，並訂有費率調整機制及公式。	服務恐怕有所不足；推動住宅化、社區化的長照服務。
行政可行性：行政能力涉及三項變數的互動關係：績效、結構、環境等	併全民健康保險，已有實施經驗，並已為世界知名制度	現行「十年長照」，由稅收編列預算，將錢交給縣市政府招標，再由得標的公益團體提供長照服務，整個過程必須遵循公務系統的運作流程，可說耗時、繁瑣、僵化，又充滿原本公務系統的懶洋洋氣息。續推長照十年 2.0 行政效率堪慮
技術可行性(執行技術可獲性):專業知識的權威性如何？專業知識的發展水準如何？專業知識的認知差異如何？	併全民健康保險，已有實施經驗	為培育優質照顧服務人力，將專員納入專業技術執照考試，提升長照服務的職業價值和社會地位。顯然專業人力嚴重不足
法律可行性：需否制定新法規或修改舊法規？	2015年6月4日行政院院會通過長期照顧保險法草案，並送立法院審議	缺乏立法規範，無強制性，政府稅收需競爭支出事項，短少時恐供應不足
時間可行性：政策方案執行所需的時間	已送立法院審議，預計最快2018年施行	長照十年 2.0 缺乏十年中進度時間表

資料來源：郭振昌 2016.2.2 自行整理繪製

從以上分析可知，社會保險制延續全民健康保險經驗，可傳承與檢討過往，相信參考了德國、日本、韓國等經驗，又已有立法草案、民意基礎，可朝野協商後，順利推動；相對的，稅收制度民意調查支持度較低、稅收不穩定、過去長照十年行政無效率、專業人員不足、缺乏立法基礎會隨執政好惡改弦更張，又缺乏長照十年 2.0 十年中明確進度時間表，故採社會保險

制為宜。

## 伍、政策建議與立論基礎

2016年總統與立法委員大選落幕，民進黨已於今(2016)年5月20日全面執政，但主張長照十年 2.0，與之前的國民黨長期照顧保險法大異其趣，茲事體大。「對民主進步黨全體黨公職人員，下達第一個命

令，謙卑、謙卑、再謙卑」(蔡英文，2016)的最高指導原則下，民進黨除原有的政策主張外，可再更廣納雅言。本文從社會保險制與稅收制優缺點與政策方案可行性分析，主張我國的長期照顧制度應採社會保險制，茲再摘述其立論基礎如次：

### 一、從社會保險制本質論

財務費用由社會成員共同分擔社會性風險，維持權利、義務對等的基本精神；可透過財務規劃採取部分準備提存，平衡若干世代不公的現象；徵收保險費，需較高行政成本，但因已有全民健康保險徵收體系，併同徵收，使用機率低的民眾繳交意願較低，影響較小。必須經過立法，受到政黨輪替影響較低；另行政院已協商長期照顧保險法草案，將雇主、個人及政府三方分攤比例，分別由 6：3：1 調整為 4：3：3，政府每年法定支出約 400 億元，財政部預估房地合一稅收一年為 120 億元；菸捐若每包調漲 20 元，則一年可增加 268 億元，兩者合計收入為 388 億元，差不多可以支應長照保險的需求。財務充足性及穩定性較高，專款專用。要靠遺贈稅及營業稅等這種不穩定的稅收來支應龐大的長期照顧，較令人擔心。目前長照服務財源是採稅收制，稅收制就是有多少錢做多少事，每年長照預算編列都必須跟其他政事競爭，而且縣市政府每隔 1、2 年都要重新辦理招標，服務機構難以看到長期的願景，加以撥款行政程序繁複，機構的財務周轉與經營不易，這都是服務資源難以擴大成長的原因。宜儘早建立兼具財源穩

定、財務獨立與提供普及式照顧服務的長照保險制度。

### 二、從國際實施經驗論

採稅收制主要為北歐高稅賦國家，當然可支應社會福利事業經費，臺灣稅賦一向偏低，約不到 13%，只約瑞典的 1/3、丹麥的 1/4，無此條件；參照社會保險與長期照顧保險經驗豐富的德國、日本、韓國，且日本、韓國同為亞洲主國家，在實地取經方面成本也較低。

### 三、從現實可行性論

長期照顧保險民意支持度高達 86% (衛生福利部，2016)，如就保險制與稅收制作比較，民眾只有 32% 支持長照十年 2.0 版，55% 是支持長照保險 (臺灣社會福利學會，2015)；長期照顧保險法草案已送立法院審議，1100 億經費，含公務預算，併全民健康保險，已有實施經驗，民進黨主張實施初期，以指定稅收 300 億元加上公務預算 30 億元，作為長照體系的穩定財源，並視需要逐漸增加，將優先挹注非營利服務機構，提供平價的照顧服務，但政府全額負擔，財務責任重，稅收受景氣影響較深，致長期財務來源的穩定性及充足性較為不足，偏殘補式，無法關照全民，預算需與其他政事競用資源，受預算限制，服務提供的多元性及普及性較不易符合民眾需要，受益與負擔無直接關係，對工作意願影響較大，人口少子女化與老化，財務負擔會轉嫁下一代；現行「十年長照」，由稅收編列預算，將錢交給縣市政

府招標，再由得標的公益團體提供長照服務，整個過程必須遵循公務系統的運作流程，可說耗時、繁瑣、僵化，續推長照十年 2.0 行政效率堪慮；缺乏立法規範，無強制性，政府稅收短少時恐供應不足；長

照十年 2.0 也缺乏十年中進度時間表。

（本文作者為臺北海洋技術學院健康照顧社會工作系副教授/社會工作師）

**關鍵詞：**長期照顧、保險制、稅收制、政策分析

## 📖 參考文獻

王兆慶(2015)。錢從哪裡來讓臺灣人煩惱的六種長照選項，

<http://opinion.udn.com/opinion/story/5789/867635-%E9%8C%A2%E5%BE%9E%E5%93%AA%E8%A3%A1%E4%BE%86%EF%BC%9F%E8%AE%93%E5%8F%B0%E7%81%A3%E4%BA%BA%E7%85%A9%E6%83%B1%E7%9A%84%E3%80%8C%E5%85%AD%E7%A8%AE%E3%80%8D%E9%95%B7%E7%85%A7%E9%81%B8%E9%A0%85%EF%BC%8C%E5%8D%83%E8%90%AC%E5%88%A5%E8%B5%B0%E5%88%B0%E7%AC%AC%E5%85%AD%E7%A8%AE%E5%95%8A%EF%BC%81>，參閱日期：2015 年 9 月 13 日。

內政部統計處（2015）。內政統計年報，臺北：內政部統計處。

內政部統計處（2016）。105 年第 3 週內政統計通報（104 年底人口結構分析）。

丘昌泰等（2001）。政策分析。臺北：空中大學。

臺灣新生報社論（2015）。長期照顧政見選民應審慎思辨，104.9.10。

臺灣社會福利學會（2015）。「高齡社會來襲，長期照顧之錢從哪裡來：保險、稅收或其他路徑？」政策論壇紀實報導，

<http://swat.welfaretaiwan.org/2014-09-13-07-14-05/2014-09-13-07-16-03/2015/160-2015-12-27-07-37-53>。

行政院（2015）。「長照」，罩你我的老年，

[http://www.ey.gov.tw/News\\_Content16.aspx?n=E9B83B707737B701&sms=A30977FC8941C6A9&s=B673976FA94C528C](http://www.ey.gov.tw/News_Content16.aspx?n=E9B83B707737B701&sms=A30977FC8941C6A9&s=B673976FA94C528C)，參閱日期：2015 年 9 月 20 日。

李玉春（2015）。長期照顧之「錢從哪裡來」：保險、稅收或其他路徑？

<http://www.slideshare.net/fullscreen/ROC-MOHW/ss-56421332/1>。

李玉春等（2013）。臺灣長期照護保險之規劃與展望，社區發展季刊，141，26-44。

李卓倫、龍紀萱、劉立凡（2010）。「臺灣長期照護保險的理論與挑戰」，護理雜誌，57(4)，11-16。

吳定（2009）。公共政策。臺北：五南。

- 辛炳隆 (2015)。推動長照別讓凍薪更嚴重，2015-06-05 經濟日報。
- 杜秀秀 (2013)。長期照顧政策模型的發展－稅賦制、保險制之比較分析，社區發展季刊，142，293-303。
- 宋楚瑜 (2015)。為銀髮族開創第二人生－宋楚瑜的銀髮政策草案，  
[http://www.pfp.org.tw/article\\_show.asp?id=1839](http://www.pfp.org.tw/article_show.asp?id=1839)，參閱日期：2015年9月27日。
- 余致力等 (2008)。公共政策，臺北：智勝出版社。
- 林全 (2016)。長照財源怎麼來？林全拋調遺贈稅與營業稅，2016-03-23 聯合報。
- 林秀玲 (2015)。長照供需失衡已急遽惡化，蘋果日報，2015年12月26日。
- 林萬億 (2016)。臺灣長期照顧計畫 2.0 版。2016.03.14 成功大學講座資料。
- 國家發展委員會 (2014)。中華民國人口推計 (103 至 150 年)。臺北：國家發展委員會。
- 陳正芬、鄭清霞 (2015)。長期照顧應與教育一樣是民眾「應得權利」，  
<http://genestate.org/?tag=%E9%95%B7%E6%9C%9F%E7%85%A7%E9%A1%A7%E6%9C%8D%E5%8B%99%E6%B3%95>，參閱日期：2015年9月9日。
- 陳亮恭 (2015)。十年長照 2.0 不進反退，天下雜誌，581，152-154。
- 陳雅好、陳煜彬 (2015)。2015.09.14 三參選人端政見 長照政策大 PK-udn tv  
<https://video.udn.com/news/370091>，參閱日期：2015年9月20日。
- 新無齡世代 (陳亮恭、楊惠君) (2015)。大選之後未來誰照顧自己？無齡世代專題／  
2015.12.01 康健雜誌。
- 楊毅、管嫻媛 (2015)。長照財源民進黨主稅收制國民黨推保險制，2015年12月01日  
中時電子報，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20151201001406-260102>。
- 蔡英文 (2015)。2016 總統大選蔡英文長期照顧政策主張，<http://iing.tw/posts/80>，參閱日期：2015年9月27日。
- 蔡英文 (2016)。當選總統蔡英文晚會致詞全文，<http://iing.tw/posts/534>。
- 衛生福利部 (2015)。長期照顧服務財源採社會保險制或稅收制國際比較與國內現況探討，2015.4.2 立法院第 8 屆第 7 會期社會福利及衛生環境委員會專案報告資料。
- 衛生福利部 (2016)。衛福部公佈 105 年長期照顧電話民調結果，2016/05/13，社會保險司，[www.mohw.gov.tw/news/571954584](http://www.mohw.gov.tw/news/571954584)。
- 韓幸紋 (2016)。長期照護財源選擇初探，好厝邊福利社電子報，6，2016.02 發行  
<http://oursocialwelfare.weebly.com/3153200626399-24478199682049120154303403276965292210402636824460.html>。
- 顏振凱 (2015)。首支政策動畫片發表小英化身卡通人物推 10 年長照 2.0，2015 年 09 月 01 日 13:16 風傳媒，<http://www.storm.mg/article/64084>，參閱日期：2015年9月9日。