

永續健保與社會團結*

Sustainable National Health Insurance
and Social Solidarity

葉明叡 Ming-Jui Yeh**



摘要

一個永續的福利體系，以社會團結為基礎，不論遭遇各種內外壓力，仍持續穩定確保未來世代能與現在世代有約略相同的機會，公平享有體系所保障的那種資源或權利。全民健康保險作為臺灣福利體系之一部，目的是保障人們因醫療需要所生財務負擔。全民健康保險因其隨收隨付之財務設計，加上臺灣人口與經濟結構條件，必須不斷預支未來資源用以滿足現在世代的醫療需要，此為全民健康保險永續問題的根本構造。未來改革可加強重分配，並反思構成全民健康保險的社會團結。

*致謝：本文感謝新光醫院心臟內科黃致翰醫師、國立臺灣大學健康政策與管理研究所林青青助理教授之評論建議。

**國立臺灣大學健康政策與管理研究所助理教授 (Assistant Professor, Institute of Health Policy and Management, National Taiwan University)

關鍵詞：世代間公平 (inter-generational equity)、永續性 (sustainability)、全民健康保險 (National Health Insurance)、社會團結 (social solidarity)、健康體系改革 (health reform)

DOI: 10.53106/241553062022090071001

A sustainable welfare system is underpinned by social solidarity, maintaining the equal opportunity for the present and future generations to equitably enjoy the resources or rights that the system aims to ensure. The National Health Insurance (NHI), as an integral part of the welfare system in Taiwan, aims to protect people from the financial burdens due to healthcare needs. Its pay-as-you-go financial basis, along with the population and economic structure in Taiwan, has compelled the intergenerational transfer of resources from the future to meet the needs of the present generation. This is the origin of the sustainability issue of the NHI. Reformers could consider more redistributive financial arrangements, and should reexamine the solidarity that is supposed to underpin the NHI.

壹、前言

「永續性」(sustainability, 或譯為可持續性)是福利體系最重要的構成要素之一,也是當代實施福利體系的國家最關注的議題之一。原因很直觀,如果福利是個好東西,是我們答應要提供給自己的好東西,沒有了的話可就糟了¹。以臺灣的全民健康保險(下稱健保)來說,開辦第四年即開始入不敷出,從此以後「永續經營」成為環繞健保改革議程的主旋律。透過媒體與政治爭論,大家耳熟能詳的,是各種因素造成「健保快倒了」,所以要採行各種開源節流的措施,健保財務「危機」幾乎成為例行的「常態」。有鑑於此,本文要從較為抽象、巨觀的角度,探討健保與福利體系「永續性」的倫理理

1 有關福利究竟是什麼的爭論實在太多了,在此為了要用最概括的方式涵蓋所有的福利保障,姑且先以「好東西」通稱之。

念，最後簡要討論若干健康體系之改革方向。

貳、福利體系的永續性

現代社會保險制度以及廣泛福利體系在十九世紀末、二十世紀初建立之時，已開發國家的世界觀普遍可能還是認為經濟會持續成長、人口也會持續成長。在當時，福利體系的永續並不是個明顯問題。永續的議題相對較晚才進入到經濟和社會領域，二十世紀人們談「永續性」之初，若是沒在前面加上特定形容詞，幾乎等同是在講「環境的」（environmental）永續²。社會保險創建之初主要是基於國家統治目的，包括抑制左翼運動、維繫政權政治正當性等，或者是國家在工業化競爭過程中，基於維持足量健康勞動力之供應，以及充足健康徵兵來源等。直到第二次世界大戰終結以後，社會保險此一政策工具才有更強的福利色彩，與其他福利服務共構而成一國之福利體系，甚而構成「福利國家」（welfare state）³。到這個階段，福利體系的目的，從前述工具性的統治或經濟目的，轉而成為確保公民權利、社會公民權（social citizenship），甚至基本人權保障等價值性的公共目的，將人們之間的互助制度化為人們對於彼此的義務，由國家來執行。也只有在這時，福利體系所保障的東西成為個人可以主張的「權利」（rights）之後，才開始有是否永續的問題可言。

成為權利的福利保障（不論我們如何理解這個權利），是

2 有關永續概念的歷史論述發展，可參考筆者的完整分析。Ming-Jui Yeh, *Discourse on the Idea of Sustainability: With Policy Implications for Health and Welfare Reform*, 23 MEDICINE, HEALTH CARE AND PHILOSOPHY 155-163 (2020).

3 臺灣相較於歐洲國家，這個轉型發生得更晚，直到1990年代民主化、實施健保之前，社會福利政策的主要目的仍是社會控制。請參考傅立葉，臺灣社會保險制度的社會控制本質，台灣社會研究季刊，15期，1993年11月，39-64頁。