

醫
法
新
論

初探臺灣長期照顧 服務法及其財源之建構*

A First Glance at Long-Term
Care Services Act and the Financial Resource of
Long-Term Care Foundation in Taiwan

高詣峰 Yi-Feng Gao **

廖煜堯 Yu-Yao Liao ***



摘 要

隨著高齡化與少子化時代來臨，照顧需求增加，但家庭的照顧功能卻已不同於以往，高齡者與失能者所需之長期照顧恐將成為臺灣勞動人口的嚴重負擔。照顧人民安全、保護人民生命與財產權利，係現代國家之主要任務，2007年行政院核定了「長期照顧十年計畫」，2015年5月立法院更三讀通過了長期照顧服務法，其目的即在於緩解日漸緊繃的照顧壓力，並確保照顧品質；然而，長期照顧體系能否存續，應立於充

*本文部分內容取自於交通大學科技法律學院「醫療法律與政策」以及「銀髮族法」等課堂報告研究成果，感謝授課師長給予的鼓勵與建議。

** 臺北大學法律系 (Taipei University Department of Law)；臺灣大學法律研究所財稅法組碩士生 (Master Student, College of Law, Taiwan University)

*** 臺北大學法律系 (Taipei University Department of Law)；交通大學科技法律研究所碩士生 (Master Student, School of Law, Chiao Tung University)

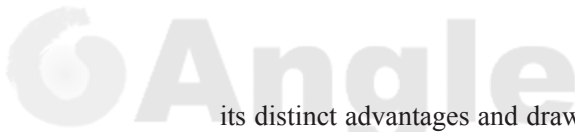
關鍵詞：長期照顧服務法 (Long-Term Care Services Act)、長期照顧保險法 (Long-Term Care Insurance Bill)、重複課稅 (double taxation)、菸捐 (health and welfare surcharge on tobacco products)、遺產及贈與稅法 (Estate and Gift Tax Act)

DOI：10.3966/241553062017120014014



足的財務基礎，按衛生福利部所推估之預算經費，每年約須投入600億元以支應臺灣之長期照顧服務。2016年，新上臺的蔡政府以長期照顧十年計畫為基礎，提出長期照顧十年計畫2.0版本，在財務部分以提高「遺產稅及贈與稅」與「菸稅」取代馬政府時代所研擬的長期照顧保險法。本文認為，無論採以稅收制或保險制，皆有利弊，本文分別指出當前此兩制度在法制上可能的問題，希冀作為未來長期照顧體系修正、參考所用。

Resulting from the aging population, the needs of care services for the elder people have been increasing, whereas the function of family fails to meet those needs. Consequently, long-term care services which are urgently needed for the elderly and the disabled has become a sever burden for the labor force. Since to ensure people's life and property rights is the mission of modern countries, the Executive Yuan approved "Ten-year long-term care program" in 2007. Later, in February 2015, Long-Term Care Services Act was passed in the Legislative Yuan, the purpose of which was to relieve the increasing pressure of the needs for care services and to ensure the quality of them. Nevertheless, the sustainability of long-term care services depends on stable financial foundations. According to the Ministry of Health and Welfare, the governmental budget required to provide domestic long-term care services is estimated to be NT\$60 billion. In 2016, based on the "Ten-year program," the newly-elected Tsai administration proposes "Long-term care 2.0." In its financial aspect, "Long-term care 2.0" will raise "estate and gift tax" and "tobacco tax" to replace the Long-Term Care Insurance Act advocated by the Ma administration. This paper argues that the system based on either taxation or insurance has



its distinct advantages and drawbacks. This paper indicates potential legal problems of both systems respectively, in hope of providing insights for reference and correction which may benefit future plans for long-care systems.

壹、研究動機

人口高齡化是全球普遍的現象，而各國老年人口從占其全國人口比率7%的「高齡化社會」增至14%的「高齡社會」，速度各有不同。按2008年行政院經濟建設委員會之推估，臺灣從高齡化社會演進至高齡社會，預計費時25年，與日本相同，其速度之快，不可輕忽¹。據國家發展委員會105年度人口推估資料，預估臺灣將於2018年正式進入高齡社會，後於2026年進入超高齡社會²，亦即屆時臺灣人口約5人中即有1人為65歲以上。人口高齡化加上少子化，將造成勞動人口嚴重負擔，且因家庭結構改變，現多以小家庭為主要生活方式，若家中有高齡者或失能者需要長期照護，除影響家庭支出外，亦將迫使家庭成員面對薪資收入與照護提供兩者間的為難，如此惡性循環下，家庭必要支出增加，維繫生活的收入卻反向減少，恐同時造成照顧者與被照顧者的心理負擔，進而衍生老老照護、照護虐待、放棄照護、照護離婚等潛在社會問題。

照顧人民安全，以社會福利制度滿足人民之需要、保護人民生命與財產權利等，皆為現代國家之主要任務，而社會安全之核心在於人性尊嚴的維護，基於憲法生存權保障之意旨，國家對於人民有生存照顧義務，尤其對於弱勢者之保護，更應

1 衛生福利部，長期照顧十年計畫2.0（106～115年）（核定本），2016年12月，3頁。

2 國家發展委員會，中華民國人口推估（105年至150年）報告，https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=84223C65B6F94D72（瀏覽日期：2017年10月3日）。

積極建構給付法制，避免前開保護意旨落空。回顧長期照顧（以下簡稱長照）法制的創設目的，係在於建構公平、統一的社會支援系統，保障國民未免年老失能卻無能照顧；此外，同時透過長照制度之實施，積極區分「照護」與「醫療」之不同，以消弭因為家庭無法提供日常照護或長者療養機構床位不足，而長期留置醫院的「社會性入院」現象。臺灣目前已設有長期照顧服務法（以下簡稱長照服務法），作為確保長照品質與推廣長照服務之基礎。至於長照所需之財政來源，有論者謂當前臺灣失能人口約為70萬人，僅占總人口數3%，宜以稅收中之社會福利經費支應，但如此似乎忽略了臺灣已邁入高齡化與少子化社會的事實，在可見的未來，失能人口與長照需求將快速增加，所需之龐大支出恐難單以稅收承擔；又有論者謂應採長照保險制度，以確保穩定支應長照財源之基礎，然而為求財源穩定、充沛，長照保險是否應強制全民納保，持正反意見者不一，反對者認為高齡失能的危險並非如同疾病一般人人都會發生，且全民健康保險之費用支出日趨擴張，民眾保費負擔亦隨之增加，此等因素將影響民眾參與長照保險之意願。由上述可知，長照服務係必要滿足之社會需求，但如何以穩定的財政來源支撐長照政策，則陷入稅收制度與保險制度之兩難。本文將分述前開兩種財源制度之異同，嘗試探討如何使臺灣長照服務得以永續維持，以緩和長照保險支出對於國人可支配薪資的衝擊。

貳、高齡社會的衝擊

一、長照需求日益增加

由於社會變遷與醫療衛生的進步，影響臺灣生育率與死亡率皆呈現下降趨勢，而整體人口之結構則同時快速邁向高齡，在此情況下，長照需求人數日趨增加。另外，家庭的照顧