

# 臺灣長照政策之 財源再思辨— 以日本、美國經驗為中心

Rethinking the Financing of  
Taiwan's Long-Term Care Policies —  
Focusing on the  
Experience of Japan and the United States

袁義昕 Yi-Hsi Yuan\*



## 摘要

臺灣的長期照顧政策實施後，各界屢有長照財源及人力不足之疑慮。而依長期照顧服務法規定，目前長照財源有遺贈稅與菸品稅之增額稅收，以及菸品健康福利捐等。此等機會稅，能否提供穩定的財源，進而建構一套健全的長照制度，不能無疑。因此，長照財源究竟應採行「稅收制」、「社會保險制」抑或「混合制」實有討論餘地。本文擬從日本與美國長照制度之實踐中，汲取經驗，盼能對臺灣長照制度財源之規劃

\*雲林科技大學科技法律研究所副教授兼所長 (Associate Professor and Director, Graduate School of Science and Technology Law, Yunlin University of Science and Technology)；臺大醫院雲林分院諮詢委員 (Advisory Committee Member, Taiwan University Hospital Yunlin Branch)

關鍵詞：介護保險（長照保險）(long-term care insurance)、長期照顧 (long-term care)、財源 (financing)、聯邦醫療補助計畫 (medicaid)

DOI：10.3966/241553062020040042003



有所助益。最後本文建議：一、財源籌措應遵守量能原則；二、臺灣長照制度宜採「混合制」；三、部分負擔額之設計值得參考；四、開源節流並重。

After the implementation of the long-term care policy in Taiwan, there are many doubts about the lack of financial resources and manpower. According to the Long-Term Care Services Act, the sources of the fund include the increased tax revenue from the adjustment of estate and gift tax rates, the adjustment of the taxable amount of tobacco and alcohol tax and health and welfare surcharge on tobacco. Whether these opportunity taxes can provide a stable financing and thus build a sound long-term care system is beyond doubt. Therefore, it is necessary to discuss whether to adopt “tax system,” “social insurance system” or “hybrid system” for long-term care. This article intends to learn from the practical operation of the long-term care system in Japan and the United States, hoping to be helpful to the financing of Taiwan’s long-term care system. Finally, this article proposes: 1. the principle of ability to pay should be followed in financing; 2. The long-term care system in Taiwan should adopt a “hybrid system”; 3. The design of copayment is worthy of reference; 4. Revenue-generating and cost-saving are both important.

---

## 壹、問題提出

### 一、長期照顧財源欠缺穩定性

根據審計部2019年9月就臺灣長期照顧（下稱長照）政策執行情形之專案審計報告中即指出：「惟自臺灣長期照顧政策實施以來，各界屢有長照財源及人力不足、服務資源量能不



均、服務品質不齊，並過度依賴外籍看護工等質疑<sup>1</sup>。」該專案審計報告又指出，長期照顧服務法（下稱長照法）於2017年1月26日修正第15條規定，將調增遺產稅及贈與稅（下稱遺贈稅）、菸酒稅菸品應徵稅額（下稱菸稅）所增加之稅課收入，作為特種基金——長照服務發展基金（下稱長照基金）之財源。惟查臺灣遺贈稅2009年至2015年度稅收實徵淨額為223億餘元至403億餘元不等，各年度實徵數額差異頗鉅，調增遺贈稅稅率後，可挹注長照基金之數額恐缺乏穩定成長性；又查政府課徵菸稅之目的，係藉由提高菸品價格之方式，抑制菸品消費量，爰政府若能達成「寓禁於徵」之課稅目的，稅收增加數額恐仍有限<sup>2</sup>。更有論者質疑，每年長照經費約330億，且主要來自於非穩定稅源的菸稅，當財源不足時，難道要鼓勵國人「猛抽菸、救長照」<sup>3</sup>？

如曾任財政部國庫署署長之阮清華常務政次即指出：「按『長期照顧十年計畫2.0』經費推估，2017年經費為162億元，後續經費需求將逐年增加，2026年成長至736億元，10年合計所需經費4,722億元，上述財源恐仍有不足，需另謀其他穩定財源挹注<sup>4</sup>。」但對長照財源，亦有部分政府官員採取較樂觀之態度，如有衛生福利部（下稱衛福部）官員認為，長照服務發展基金資金如有缺口，屆時會以公務預算支應，不會有破產問題；行政院主計長亦認為，根據長照法規定，政府提供長照給付是「法定義務支出」，政府一定會想辦法籌錢<sup>5</sup>。

---

1 審計部，專案審計報告：我國長期照顧政策執行情形，自版，2019年9月，1頁。

2 同前註，7、11頁。

3 陳雨鑫、林政忠，新聞眼／長照基金8成來自菸稅，政府鼓勵「抽菸救長照」？，聯合報電子報，2019年12月20日報導，<https://udn.com/news/story/11311/4237896>（瀏覽日期：2020年1月18日）。

4 阮清華，國家中程財政展望，亞洲金融季報，2018卷春季號，2018年1月，34頁。

5 蘇秀慧，衛福部：長照2.0財源沒問題，工商時報電子報，2019年10

然試問，一旦國家財政窘迫，如何能滿足所有「法定義務支出」？沒有穩定的財源，要建立一套健全的長期照顧制度，無異緣木求魚<sup>6</sup>。

財政為庶政之母，財政穩健方能有效支援政府落實各項重要施政<sup>7</sup>。而所謂財政，乃涉及以公權力為主體，為達成公共活動為目的所形成之經濟活動，亦即國家為達成任務所需，對必要之財源所為之籌措、管理、使用。其中，包括財政權力作用及財政管理作用兩者<sup>8</sup>。

## 二、長照財源採「稅收制」、「保險制」抑或「混合制」 容有討論餘地

長照法第15條第4項規定：「基金來源應於本法施行二年後檢討，確保財源穩定。」對於可能之財源，如根據經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）之出版品<sup>9</sup>，以及臺灣相關機關之研究，先進國家主要係以政府稅收挹注，或採社會、醫療保險作為長照服務給付之財源，甚有日本、荷蘭等國家兼採混合制度，以籌措穩定成長性財源提供服務<sup>10</sup>。

臺灣長期照顧政策之發展，歷經多次政黨輪替，目前乃

---

月12日報導，<https://ctee.com.tw/news/policy/157806.html>（瀏覽日期：2020年1月18日）。

6 相同評論，如黃源浩教授即認為「長期照顧制度所涉及者乃千萬國民家庭長久之家計，倘若未能有足額、穩定、不易受經濟景氣波動影響之長期財政資源收入，此一制度恐怕淪為花瓶政策，毫無意義的鏡花水月。」請參見黃源浩，從財稅法角度看長期照顧服務法的建制化，月旦法學雜誌，257期，2016年10月，28頁。

7 阮清華，同註4，35頁。

8 廖欽福，社會保障財政法之概念與原則建構——以長期照顧服務之財源論為中心，財稅研究，44卷5期，2015年9月，154頁。

9 FRANCESCA COLOMBO, ANA LLENA-NOZAL, JÉRÔME MERCIER & FRITS TJDENS, HELP WANTED? PROVIDING AND PAYING FOR LONG-TERM CARE 214-428 (2011).

10 審計部，同註1，11頁。



採用稅收制。對於長照財源究竟採用「保險制」或「稅收制」，學者間仍有不同見解。有論者認為「如果長照財源規劃繼續套用臺灣的社會保險架構，民眾將喪失主動追求及維持健康的動機，養成對政府照顧福利的依賴，形成嚴重的國家財政負擔。……在國內擴稅不易的情況下，光靠稅收是無法應付未來龐大的長期照顧需求。……臺灣長照不能只依賴某一種財源，應該是採多元混合模式，才會足夠和穩定<sup>11</sup>。」

亦有學者批評，修法增加菸稅之稅額，無異是對某特定對象徵收加稅，除產生懲罰現象外，並造成不公平現象。此外，調高遺贈稅亦非妥適，因其乃機會稅，欠缺穩定性<sup>12</sup>。也有學者認為，兩者皆有優缺點，無論是採行何者，實施過程所遇見之難題及相關演變都值得我們借鏡，在臺灣推動長照制度時，若能記取前車之鑑，方能減少社會成本的浪費<sup>13</sup>。

有學者則參考世界主要國家制度，從政治、經濟、行政、社會、法律、技術及時間等七個面向，進行之可行性分析，進而主張臺灣的長照制度應採社會保險制<sup>14</sup>。另有學者的研究報告指出，長照保險之財源籌措，應該考量充分性、公平性、效率性及中立性等四項原則。建議臺灣長期照護制度之財源宜採多元籌措方式，較可以符合財源充分性與負擔公平與合理的規劃原則，並由勞方、資方及政府協力負擔九成費用，剩餘的一成再由補充性財源，如公益彩券等擔負之<sup>15</sup>。大體而言，學者

---

**11** 周恬弘，長期照顧財源應該採用多元混合模式，新社會政策，44期，2016年4月，21頁。

**12** 廖桂華，論長照制度財源規劃由增稅方式支應之妥適性，財稅法令半月刊，2016年10月，9、10、12頁。

**13** 杜秀秀，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期，2013年6月，302頁。

**14** 郭振昌，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，社區發展季刊，154期，2016年6月，313-318頁。

**15** 鄭文輝主持，長期照護保險法制財務機制及財源籌措之評估，行政院經濟建設委員會委託研究案，2009年5月，33-34頁。