

# 我國長期照顧政策 與法制的演進

The Development of Long-term Care  
Policies and Legislation in Taiwan

林萬億 Wan-I Lin\*



## 摘要

本文檢視臺灣長期照顧政策與立法的發展，從1980年老人福利法公布施行，尚無長期照顧的理念談起。為回應人口老化，社會福利團體倡議老人福利法修正，將長期照顧機構入法。遺憾地，1998年發生臺北縣（現為新北市）中和一家安養中心火災，燒死11位老人，引發政府的關注與小型養護機構的擔憂，政府遂啟動未立案小型養護機構的合法化程序；同時，開始研議長期照顧方案。行政院於1999年執行建構長期照護體系先導計畫，為期3年。然而，2000年民進黨剛執政，即面對網路泡沫化，經濟發展遲緩，遂有照顧服務福利及產業發展方案出爐。在預期人口老化壓力下，2007年行政院通過建構我國長期照顧體系10年計畫。不幸地，2008年政黨輪替，國民黨主張開辦長

\*臺灣大學社會工作學系名譽教授（Professor, Department of Social Work at National Taiwan University）

關鍵詞：人口老化（aging population）、長期照顧（long-term care）、長期照顧 10 年計畫 2.0（ten-year long-term care plan）

DOI：10.53106/241553062024120098001

期照護保險，致延宕長期照顧10年計畫的推動。2016年，民進黨再度執政，推動長期照顧10年計畫2.0，迎頭趕上。長期照顧10年計畫2.0即將於2026年結束，進入長期照顧3.0。

This article examines the development of long-term care policies and legislation in Taiwan, starting from the promulgation and implementation of the Elderly Welfare Act in 1980, when there was no idea of long-term care. In response to the aging population, social welfare associations advocated amendments to the Elderly Welfare Act to include long-term care institutions into the law. Regrettably, in 1998, a fire occurred in a residential care center in Zhonghe, Taipei County, killing 11 elderly people. This aroused the attention of government and worries of small residential care centers. The government then started up the legalization process of unregistered small residential care centers; at the same time, it began to propose long-term care programme. The Executive Yuan launched a three-year pilot project to build a long-term care system in 1999. However, as soon as the Democratic Progressive Party came to power in 2000, it was faced with the Internet bubble and sluggish economic development, so plans for long-term care and welfare industrial development were released. Under the anticipated pressure of an aging population, the Executive Yuan passed a Ten-year Long-term Care Plan in 2007. Unfortunately, the ruling party alternation in 2008. The Kuomintang proposed the establishment of long-term care insurance, which procrastinated the implementation of the Ten-year Long-term Care Plan. In 2016, the Democratic Progressive Party came back to power and promoted the Ten-year Long-term Care

Plan 2.0 to catch up. The Ten-year Long-term Care Plan 2.0 will end in 2026 and will advance to long-term care 3.0.

---

## 壹、前言

1980年老人福利法公布施行，對老人照顧服務的規範僅有機構式照顧一項。機構分扶養機構、療養機構、安養機構、服務機構等四類。然而，自1983年起，高雄市政府與臺北市政府已先後開辦居家老人服務。至1986年，臺灣省政府也在桃園等六縣市試辦老人居家服務，包括家事服務、文書服務、休閒服務、醫療服務、精神服務<sup>1</sup>。即使到1993年，我國老年人口比占7.09%，已達到聯合國的高齡化國家門檻，政府仍無制訂長期照顧政策的打算，而是在1992年公布施行的就業服務法中，允許外國人來臺從事家庭幫傭及看護工作，期以外籍看護工分擔失能老人與重度身心障礙者的家庭照顧負荷，種下今日臺灣長期照顧仍嚴重依賴外勞的根源。

## 貳、老人福利法修正

有鑑於人口老化，內政部於1992年發動修正老人福利法，林萬億、呂寶靜、曹愛蘭、王增勇、沈淑芳、黃春長等學者專家也結合推動民間版修法倡議，促成全國各地的老人團體發起成立「老人福利推動聯盟」<sup>2</sup>。1997年6月修正通過老人福利法，將老人福利機構擴大為五類：長期照護機構、養護機構、安養機構、文康機構、服務機構。納入長期照顧機構一

---

1 吳淑瓊，我國居家服務政策發展與省思，居家服務單位因應長期照護保險策略研討會，老人福利推聯盟辦理，2011年12月。

2 吳玉琴，老人福利推動聯盟的發展歷史，社區發展季刊，109期，2005年3月，279-292頁。