

長照時代來臨 安心變老成真

政府為應長期照顧政策之推動，並配合 106 年 6 月長期照顧服務法施行，成立長照服務發展基金，以稅收專款為主要財源，協助政策推動長期照顧十年計畫 2.0，落實在地老化目標，其財源及計畫執行狀況為當前外界關注焦點，本文期藉由探討計畫發展沿革、財務概況及執行情形，供各界了解政府運用特種基金辦理長期照顧業務之運作狀況。

連麗君（行政院主計總處基金預算處科員）

壹、前言

有效滿足民衆長期照顧（以下簡稱長照）服務需求為穩定社會安定之重要措施之一，政府為應我國邁入高齡社會伴隨衍生各項長照需求，106 年度依長期照顧服務法及預算法規定，設置長照服務發展基金（以下簡稱長照基金），以衛生福利部（以下簡稱衛福部）為管理機關，藉由特種基金作為推動長照政策之重要工具，致力於辦理長照服務提供、服務量能擴增與普及，以及服務

人力資源充實等相關業務，加速建置長照服務輸送體系。

鑑於長照為政府當前重大政策，執行成效攸關全民福祉，照護措施及服務提供等亦為外界關注焦點，爰本文就長照基金之業務執行現況及財務情形予以說明，並探討目前辦理成效等，以供各界了解長照政策執行狀況。

貳、長照主要業務推動概況

一、長照計畫發展沿革

為應失能照護需求，行政院 87 年間核定「加強老人安養服務方案」，辦理期程自 87 至 96 年度，主要目標為加強老人生活照顧、維護身心健康及促進社會參與等，建立老人照護服務基石。嗣後行政院於 96 年度核定「我國長期照顧十年計畫—大溫暖社會福利套案之旗艦計畫」，於 96 至 105 年度依循全人照顧及多元連續服務原則，整合社政及衛政服務資源，服務對象擴大納入身心障礙者及原住民，依失能程度及家庭經濟狀況給予補助，所需經費

817.36 億元主要由公務預算支應，奠定我國長照服務制度及服務網絡的里程碑。

伴隨人口快速老化及家庭結構改變，為回應民眾日趨多元之照顧需求，政府積極擴充服務內涵，並減少失能照顧需求年數，於 105 年度調整長照服務內容及執行方式，擴大服務涵蓋範圍至 50 歲以上失智症者等，革新服務給付及支付方式，創新推動肌力強化等預防或延緩失能服務，配合長期照顧服務法重新擬訂「長期照顧十年計畫 2.0」（以下簡稱長照 2.0）報經行政院核定，辦理期程自 106 至 115 年度，總需求經費 4,721.68 億元，以稅收專款為主要財源，設立長照基金協助政策推動，期建立優質、平價、普及的長照服務輸送體系，以在地老化目標為原則，加強發展居家式及社區式服務資源，使失能者在熟悉環境安心享受老年生活，辦理內容詳表 1。

二、長照主要業務執行情形

表 1 長照計畫辦理內容

項目	我國長期照顧十年計畫－大溫暖社會福利套案之旗艦計畫	長期照顧十年計畫 2.0
計畫期程	96 至 105 年度	106 至 115 年度
計畫目標	建構完整之長期照顧體系，保障身心功能障礙者能獲得適切的服務，增進獨立生活能力，提升生活品質，以維持尊嚴與自主	建立優質、平價、普及的長期照顧服務體系，實現在地老化，並延伸前端初級預防功能，向後端提供多目標社區式支持服務
總經費	817.36 億元，主要以公務預算支應	4,721.68 億元，主要以稅收專款挹注長照基金支應
服務對象	1.65 歲以上老人 2.55 歲以上山地原住民 3.50 歲以上身心障礙者 4. 僅「工具性日常生活活動功能」失能且獨居之老人	除左列 4 類，新增納入： 1.50 歲以上失智症者 2. 未滿 50 歲失能身心障礙者 3.65 歲以上衰弱老人 4.55 至 64 歲失能平地原住民
服務內容	1. 照顧服務（包含居家服務、日間照顧及家庭托顧） 2. 居家護理 3. 社區及居家復健 4. 輔具購買、租借及居家無障礙環境改善服務 5. 營養餐飲服務 6. 喘息服務 7. 交通接送服務 8. 長期照顧機構服務	除左列 8 項，擴增納入： 1. 失智症照顧服務 2. 原住民族地區社區整合型服務 3. 小規模多機能服務 4. 家庭照顧者支持服務據點 5. 社區整體照顧服務體系 6. 向前延伸社區預防性照顧 7. 預防失能及延緩失能服務 8. 延伸至出院準備服務 9. 銜接居家醫療服務
辦理效益	1. 服務發展部分，104 年底預計達成目標 (1) 居家服務單位 267 家 (2) 日間照顧中心，每鄉鎮市至少 1 處 (3) 家庭托顧單位，每縣市至少 1 處 (4) 喘息服務使用 13,561 人 (5) 營養餐飲服務 10,956 人 (6) 交通接送服務 48,840 人 (7) 失智症日間照顧服務單位，每縣市至少 1 單位 2. 人力發展部分，104 年底預計達成目標 (1) 本國照顧服務員 12,067 人 (2) 減少外籍看護工人數 (3) 社會工作人員 1,590 人 (4) 護理人員 4,575 人 (5) 職能治療人員 794 人 (6) 物理治療人員 1,288 人	1. 服務發展部分，115 年底預計達成目標 (1) 居家服務單位 392 家 (2) 日間照顧中心 900 處 (3) 家庭托顧單位 250 處 (4) 社區照顧關懷據點 3,500 處 (5) 營養餐飲服務 15,747 人 (6) 交通接送服務 90,880 人 (7) 失智症機構服務 3,483 床 (8) 身心障礙機構服務 7,950 床 2. 人力發展部分 (1) 偏鄉地區醫事專業人員，每年培育至少 1,000 人 (2) 114 年度照顧服務員至少 57,766 名、社會工作人員至少 4,382 名 (3) 每年補助地方政府拓展服務及身心障礙失能評估人力 210 名

資料來源：依據行政院核定之長照計畫，作者自行整理。

專題

自 106 年 6 月起，長照業務以納入長照基金辦理為原則，配合長照 2.0 在地化服務之精神，該基金以補助民眾使用照顧服務、擴充布建服務據點及培育專業服務人力等為主要業務，執行現況如下：

(一) 充實照顧服務之提供，滿足國人長照需求

1. 照顧服務

衛福部刻正積極完善長照服務提供，因應失能者之多元照顧需求，長照 2.0 延續辦理居家服務、日間照顧及交通接送等協助日常生活活動服務，以及提供失能評估、診斷、處置等專業護理服務等，106 年度接受服務人數達 11 萬 3,706 人。

2. 失智照護服務

衛福部以世界衛生組織所提「2017 - 2025 年全球失智症行動計畫」為依據，推動失智照護服務計畫，新設失智共同照護中心協助個案獲得服務，引導家庭照顧者獲得相關資訊及轉介等支持服務，

並連結醫療資源，提供醫療照護服務及傳播失智健康識能教育等，同時持續增設失智社區服務據點，提供促進失智認知、緩和失智及辦理照顧課程等服務，建構在地失智共同照護網絡，106 年度提供失智個案服務 2,879 人及照顧者支持協助服務 4,281 人。

3. 預防及延緩失能照護服務

鑑於促進長者健康，可降低失能發生機率，衛福部創新建構向前延伸服務，推動預防及延緩失能照護，針對衰弱、輕及中度失能或失智長者，提供預防性的特殊保護服務措施，及早介入預防，壓縮失能期間，具體措施為徵求研發有效預防照護方案，培育專業師資，開班授與肌力強化運動保健等課程，建立以社區為基礎的預防照護服務網絡，有助於延長國人健康餘命，維持剩餘功能及減短臥床時間，自 106 年 7 月開辦，

至 12 月底之實際服務人數達 1 萬 7,140 人。

(二) 擴充布建服務資源，提升長照服務量能

老年人口持續成長，長照需求遠超過現有資源提供量，衛福部近來積極建置各類照護資源，落實提供以支持居家及社區式服務為主，機構式服務為輔的多元連續服務，使民眾就近獲得便利及多元的服務，減少進住機構之機率。

為綿密長照據點分布，衛福部以建構社區為基礎之整合式服務為實施主軸，106 年度創新推動「社區整體照顧服務體系計畫」，增加長照服務提供單位的密度，以串聯照顧資源。該計畫依據服務辦理資格，將服務單位分為 3 種層級，分別為社區整合型服務中心（A 級）、複合型服務中心（B 級）及巷弄長照站（C 級），即俗稱的長照旗艦店、長照專賣店及長照柑仔店，A 級單位主要任務為建立在地化服務輸送體系，開發當地需求項

目，整合與銜接 B、C 級服務資源，與家屬共同研擬個案照顧計畫，協調連結照顧服務並定期追蹤；B 級單位為給付及支付新制之長照特約機構，提供居家服務、日間照顧及交通接送等照顧服務，並肩負扶植 C 級單位發揮照顧功能，提供督導與專業技術支持等；C 級單位以提供具近便性的服務為主，就近提供社會參與、共餐、預防及延緩失能服務，及短時數之照顧服務。

衛福部廣布 ABC 級據點，強化社區照顧量能，滿足使用者獲得近便、多元之服務，布建目標數量以每 1 鄉鎮市區至少設置 1 處 A 級單位，並依區域失能人口數酌增設置；每 1 國中學區設置 1 處 B 級單位；每 3 個村里設置 1 處 C 級單位。106 年度已完成建置 80A - 199B - 441C，服務人數達 1 萬 6,757 人，預計 107 年度至少布建 393A - 1,100B - 1,735C，俾利均衡城鄉資源發展，普及長照服務，期能

提供民眾綿密之服務網絡，業務推動情形詳表 2。

(三) 培訓照顧服務人才，充實服務人力需求

長照服務目前最為缺乏從事失能者身體、日常生活照顧之照顧服務員，因應照顧服務人力需求，衛福部與勞動部進行跨部會合作，辦理專班訓練，為減少實體訓練之地域限制，推動線上數位化訓練課程，提升訓練資源可近性，並鼓勵長照服務機構自訓自用，推動客製化之訓練模式，由用人單位自行訓練所需人力，增加訓練量能，補充專班訓練之不足，滿足立即性之人力需求及提

供結訓學員就業機會，達到自訓自用、訓用合一之目的。

此外，為使學校教育養成第一線照顧人力，衛福部會商教育部鼓勵大專院校相關科系針對業界需求，發展實務導向課程與增設校外實習課程，安排學生至服務機構實習，確認課程內容符合實務及政策需要，減少學用落差，透過產學合作，建立從高職到大專校院的人力培育管道，完整教育訓練體制。綜上，106 年度共培育照顧服務員 1 萬 1,395 人、醫事及社工專業人力 1 萬 4,771 人次，業務推動情形詳表 2。

表 2 長照主要業務推動概況表

項目	單位	106 年度			107 年度目標數	108 年度目標數
		目標數	實際數	達成率		
服務人數	人數	142,000	113,706	80%	185,000	225,000
社區整體照顧服務體系 - A 級	家數	80	80	100%	393	635
社區整體照顧服務體系 - C 級	家數	400	441	110%	1,735	2,529
照顧服務員	培訓人數	9,200	11,395	124%	9,200	10,600
醫事及社工人員	培訓人次	15,000	14,771	98%	30,000	30,000

資料來源：依據衛福部資料，作者自行整理。

專題

服務人力職涯發展方面，衛福部規劃照顧服務員多元升遷管道，提升專業形象，改善勞動條件，配合推動服務特約機制，適度提高薪資待遇水準，透過給付及支付新制將服務單位之營運成本、交通時間及人事成本等因素納入估算考量，提升服務費用支付基準，提供服務機構足夠經費，鼓勵雇主提高薪資條件，以提升投入職場誘因，鼓勵人才留任，增加整體服務提供量能，人力實際運用情形詳表 3。

三、長照基金財務概況

受到人口結構老化、新興醫療技術發展等影響，長照業務所需經費日益龐大，為拓展穩定財源，衛福部及財政部提升菸稅、遺產及贈與稅相關稅

課收入，並分配挹注菸品健康福利捐，納入作為長照基金指定財源，並於 106 年 6 月間修正該基金之收支保管及運用辦法，完備運用長照基金辦理服務補助及資源擴充之依據。

長照基金依長期照顧服務法第 15 條規定，辦理服務提供、資源布建及照顧人力發展等。每年預估以菸稅 233 億元、遺產及贈與稅 63 億元挹注長照基金，現階段主要係補助民衆使用服務、擴充各類服務據點等。該基金 106 年度決算賸餘 104.99 億元，收入遠大於支出規模，主要為推動預防及延緩失能照護等創新服務，配合民衆需求致規劃期程延緩，計畫申請未如預期，該基金近年基金來源、用途及餘細情形詳下頁表 4。

參、現況探討及未來展望

一、未來資金需求龐大，允宜預作長期財務規劃，妥適評估收支

由於國人平均餘命延長及少子女化為未來社會發展趨勢，預估人口結構老化所帶來照護需求同步增加，勢必為長照基金帶來沉重的財務壓力，依長照 2.0 推估，所需支出將逐年隨之成長約 35 至 85 億元，財務負擔極為沉重。

鑑於未來資金需求日趨龐大，且長照基金財源主要來自菸稅、遺產及贈與稅之稅課收入，易受市場狀況等影響，是以，政府應衡酌基金財力負擔，妥適運用長期財務規劃策略，在追求服務迅速擴張之際，掌握人口老化自然成長，以及慢性病及功能障礙盛行率上升趨勢等，評估以後年度長照需求遽增之影響金額，覈實估計未來收支，本財務自給自足精神，檢討整體財源適足性，以利配合計畫進度籌措充足經費，並

表 3 照顧服務員人力實際運用概況表

項 目	單位：人；%					
	101 年度	102 年度	103 年度	104 年度	105 年度	106 年度
照顧服務員人力	18,915	20,603	21,763	23,286	25,194	28,417
年成長比率	9.6%	8.9%	5.6%	7.0%	8.2%	12.8%

資料來源：依據衛福部資料，作者自行整理。

審慎評估稅收專款之可實現性，落實財務平衡機制，強化基金財務體質，避免產生財務缺口，從而穩定長照政策之施行。

此外，建構標準化的服務模式與支付制度，除提供民衆有品質的長照服務，讓國人願意支持此項政策外，也可以此

為基礎提出調整策略及經費規劃等，據以評估財源適足性，確保經費合理支出，並作為未來財務控管及執行管考之參據。

二、加強長照 2.0 之執行，確保照顧服務穩定提供

長照基金 106 年度業務計畫執行進度落後（下頁表 5），目前仍有服務資源尚未普及，以及照顧人力不足等諸多困難亟待克服。鑑於該基金設置目的係為完善我國長期照護服務，宜積極研謀妥適解決之有效方案，落實計畫滾動管考機制，確實執行控管，並參酌國內服務現況及產業發展，凝聚社會共識，通盤考量民衆需求，妥善規劃辦理方式，就計畫無法推動之狀況預擬對策，研提可行替代方案，確保如期如質達成計畫目標及成效，以健全失能照護服務。

三、強化新制宣導溝通，推廣服務資源使用

衛福部自 107 年度實施長照給付及支付新制，打破舊制以時數為計價單位之模式，改採包裹式給付，依長照需要等級於服務給付額度內，由民衆自行選擇照顧服務組合。給付方式及水準改革的主要精神在於提供更為符合服務對象需求之服務，於給付額度內落實以人為本的服務理念，配合加成支付

表 4 長照基金近 3 年度基金來源、用途及餘絀表

科目	單位：億元		
	106 年度 決算	107 年度 預算	108 年度 預算
基金來源	118.53	310.99	339.79
菸稅收入	55.24	233.00	233.00
遺產及贈與稅收入	1.83	63.00	63.00
房地合一課徵所得稅收入	21.94	8.00	36.89
菸品健康福利捐收入	14.13	6.99	6.90
政府撥入收入	25.38	-	-
利息收入	0.006	-	-
其他收入	0.0003	-	-
基金用途	13.54	319.79	338.07
完善長照服務輸送體系計畫	12.00	290.28	305.48
機構及社區預防性照顧服務量能提升計畫	1.54	25.54	26.15
推展原住民長期照顧－文化健康站實施計畫	-	3.95	6.38
一般行政管理計畫	0.002	0.02	0.06
本期賸餘（短絀）	104.99	-8.80	1.72
基金餘額	104.99	1.45	97.91

備註：長照基金於 106 年 6 月 3 日成立，106 年度決算數係審定決算數。
資料來源：依據長照基金各年度預、決算書，作者自行整理。

專題

設計，反應照顧負荷，適當提高服務費用支付標準，鼓勵多元的服務機構投入，增加照顧人力投入的誘因，加速量能成長，新制服務執行概況詳表 6。

新制服務採取分項計費，為不增加民衆負擔，調降民衆使用服務之部分負擔比率，如一般戶部分負擔由 30% 降為 16%，期在不增加民衆支出下，提供符合個案所需服務，衛福部考量仍有民衆憂心制度轉換將導致負擔增加，為利新制政策能接軌舊制順利施行，該部於 106 年 11 月建置 1966 服務專線，提供民衆諮詢服務，

並建構電子資訊服務網絡，建立意見交換平台。為促進各界對新制之理解，應持續提升服務專線及網絡平台之使用率，加強與民衆溝通宣導，以強化社會大眾對服務的認識，使民衆更快速、方便地了解及申請服務資源。

肆、結語

長期照顧是一條無法預知盡期的漫漫長路，長照服務屬社會福利業務，善用特種基金業務運作、財務管理及執行彈性，滿足失能者之照護需求，發揮長照基金協助國家重大政

策推動之功能，有助於提升全民福祉。鑑於長照服務體系為複雜網絡，政府於體系建立之際，應保有以人為本之信念，增進失能者服務使用的獨立及自主性，促進其幸福感，讓使用者享受有意義、有尊嚴的生活。❖

表 5 長照基金 106 年度主要業務計畫預算執行情形表

單位：億元：%			
項目	預算數	決算數	執行率
完善長照服務輸送體系計畫	42.00	12.00	29%
機構及社區預防性照顧服務量能提升計畫	2.85	1.54	54%

備註：長照基金於 106 年 6 月 3 日成立，106 年度決算數係審定決算數。
資料來源：依據長照基金 106 年度預、決算書，作者自行整理。

表 6 長照給付及支付新制執行概況

單位：單位數：人		
項目	106 年 12 月底	107 年 2 月底
長照服務單位	1,593	1,732
接受服務人數	113,706	119,907

備註：107 年 2 月底止，服務單位完成特約數 1,182 單位，特約比率 68%。
資料來源：依據衛福部資料，作者自行整理。