



# 幸福安老 有長照真好

為落實在地老化政策目標，政府近年來致力於長期照顧之推動，並以長照服務發展基金為推動該項政策之重要工具，主要財源為稅收專款，辦理長期照顧十年計畫 2.0，其財源及計畫執行狀況為當前外界關注焦點，本文期藉由探討該基金財務運用及業務執行情形，供各界了解衛生福利部運用特種基金辦理長照業務之現況。

**連麗君**（行政院主計總處基金預算處科員）

## 壹、前言

隨著人口老化趨勢快速增加，失能人口相對大幅成長，致使長期照顧服務需求人數持續攀升，為實現在地老化政策目標，提升社區照顧服務可近性，建立優質、平價、普及的長照服務體系，衛生福利部（以下簡稱衛福部）依長期照顧服務法第 15 條規定，於 106 年 6 月 3 日設立長照服務發展基金（以下簡稱長照基金），該基金主要係辦理建構普及長照服務輸送體系，提升服務品質與

效率，充實整體照顧服務量能，及穩定照顧服務人力等業務，所辦業務對我國高齡社會安定發展影響深遠。

鑑於我國整體人口結構快速趨向高齡化，預計未來失能服務人數及需求大幅提高，長照服務所需經費將隨之增加，必須有充足之財源始得永續發展，爰本文就長照基金之財源運用及業務推動情形予以說明，並探討目前辦理成效等，供各界了解衛福部運用特種基金辦理長照政策之現況。

## 貳、長照基金收支及財務概況

### 一、收支概況（下頁表 1）

長照基金主要係以菸稅、遺產及贈與稅（以下簡稱遺贈稅）及房地合一稅等稅收專款收入，辦理長照服務提供、服務量能擴增與普及，及服務人力資源充實等相關業務。近年來基金來源規模每年約 300 餘億元，主要收入為菸稅及遺贈稅等徵收及依法分配收入；基金用途規模 106 年度 13.54 億

元，108 年度預計成長為 338.07 億元，主要係擴大長照服務內容及補助對象，及增加布建住宿式長照機構資源等所致。

## 二、財務概況（下頁表 2）

預估長照基金 108 年底資產 422.82 億元，主要係現金

103.18 億元，及預付地方政府辦理民衆使用長照服務補助款等 319.07 億元；負債 324.91 億元，主要係前開地方政府補助款估列期末應付款項；108 年度期末基金餘額預估存有 97.91 億元，主要係以前年度長照業務執行贖餘經費，備供以後年度財源。

表 1 長照基金收支概況表

單位：億元；%

項目	106 年度			107 年度			108 年度	
	預算	決算	執行率	預算	決算	執行率	預算	8 月底執行數
基金來源	55.25	118.53	215	310.99	363.46	117	339.79	253.89
菸稅收入	-	55.25	-	233.00	281.83	121	233.00	179.68
遺產及贈與稅收入	-	1.83	-	63.00	34.18	54	63.00	41.14
房地合一課徵所得稅收入	24.62	21.94	89	8.00	31.43	393	36.89	29.99
菸品健康福利捐收入	5.25	14.13	269	6.99	9.14	131	6.90	2.28
政府撥入收入	25.38	25.38	100	-	-	-	-	-
其他收入	-	-	-	-	6.88	-	-	0.80
自籌收入比率	54	79		100	100		100	100
基金用途	45.00	13.54	30	319.49	162.79	51	338.07	1.34
完善長照服務輸送體系計畫		10.33		277.72	143.44	52	291.51	0.88
強化長照機構服務及緩和失能計畫	42.00	1.67	29	12.27	4.05	33	13.97	0.41
機構及社區預防性照顧服務量能提升計畫	2.85	1.54	54	25.53	11.30	44	26.15	0.04
推展原住民長期照顧—文化健康站實施計畫	-	-	-	3.95	3.98	101	6.38	-
一般行政管理計畫	0.15	0.002	1	0.02	0.02	100	0.06	0.01
本期賸餘（短絀）	10.25	104.99		-8.50	200.67		1.72	252.55

說明：1. 長照基金於 106 年 6 月 3 日設立。

2. 106 及 107 年度係法定預算數及審定決算數，108 年度係預算案數。

資料來源：長照基金各年度預、決算書。

## 參、現況探討

### 一、長照稅收財源穩定性不足，未來恐影響基金財務體質

（一）遺贈稅具機會稅性質，稅收不穩定性高

長照基金財源包含遺贈稅，107 年度預估該等稅收可挹注長照基金 63 億元，惟實際收入僅 34.18 億元，執行率 54%。遺產稅係就國民死亡時所遺財產進行課徵，課徵目的在於平均社會財富，促進社會財富重新分配，縮短貧富差距；贈與稅係就國民在中華民國境內或境外之財產為贈與行為時課徵，課徵目的在於防止被繼承人

# 論述》預算·決算

表 2 長照基金財務概況表

單位：億元

項目	年度	106 年度		107 年度		108 年度	
		預算	決算	預算	決算	預算	8 月底執行數
資產		10.25	106.05	3.25	327.68	422.82	693.29
現金		10.25	93.64	2.67	252.13	103.18	350.21
預付款項		-	2.29	-	71.64	319.07	302.94
負債		-	1.06	1.50	22.02	324.91	135.07
應付款項		-	0.56	-	21.03	324.02	94.05
基金餘額		10.25	104.99	1.75	305.66	97.91	558.22

說明：1. 長照基金於 106 年 6 月 3 日設立。

2. 106 及 107 年度係法定預算數及審定決算數，108 年度係預算案數。

資料來源：長照基金各年度預、決算書。

生前以贈與方式分散財產規避遺產稅。兩者稅收均具機會稅性質，納稅義務人可及早透過適當的稅務規劃降低賦稅負擔。

據財政部統計資料（表 3）顯示，近 10 年度遺產稅每年稅收金額與前一年度相較，增減比率為 -49.5% 至 82%，贈與稅為 -65.2% 至 78.4%，可見該等稅收易受民衆節稅規劃或政府租稅政

表 3 遺贈稅及菸酒稅稅收專款實徵數額一覽表

單位：億元；%

年度	項目	遺產稅				贈與稅				菸稅			
		合計	較上年度增減比率	未指定用途	長照用途	合計	較上年度增減比率	未指定用途	長照用途	合計	較上年度增減比率	未指定用途	長照用途
98		172	-28.0	172	-	51	-	51	-	214	-9.7	214	-
99		313	82.0	313	-	91	78.4	91	-	205	-4.2	205	-
100		158	-49.5	158	-	78	-14.3	78	-	204	-0.5	204	-
101		193	22.2	193	-	90	15.4	90	-	203	-0.5	203	-
102		141	-26.9	141	-	97	7.8	97	-	207	2.0	207	-
103		135	-4.3	135	-	120	23.7	120	-	194	-6.3	194	-
104		184	36.3	184	-	144	20.0	144	-	195	0.5	195	-
105		255	38.6	255	-	220	52.8	220	-	203	4.1	203	-
106		212	-16.9	211	0.5	299	35.9	297	2	247	21.7	190	57
107		214	0.9	192	22	104	-65.2	91	13	449	81.8	166	283

資料來源：財政部全國稅收實徵淨額資料庫。

策等因素影響，徵收稅基具有高度不確定性。

## (二) 菸稅受吸菸率下降影響，財源穩定性不足

長照基金財源包含菸稅，查菸害防制法自 86 年度實施迄今約 20 年，衛福部國民健康署積極推動菸害防制相關工作，依該署統計資料（表 4）所示，近 10 年來成年人吸菸率大致呈現逐年穩定下降趨勢，由 98 年度 20% 降至 107 年度 13%，降幅達 35%，恐影響未來菸稅徵收收入；另據財政部統計資料（上頁表 3）顯示，近 10 年來菸稅每年度徵收金額

與前一年度相較，增減比率為 -9.7% 至 81.8%，波動幅度甚鉅，顯見該等稅收非屬穩定財源。

## 二、主要業務關鍵績效指標多已達標，惟預算執行與目標存有落差，未能依原訂計畫切實規劃需求經費

長照基金 106 及 107 年度基金用途預算執行率分別僅 30% 及 51%（第 61 頁表 1），惟各主要辦理業務年度量能目標多已達成（下頁表 5），如 107 年度預計服務人數 15 萬 3,044 人，實際服務人數 18 萬

0,660 人，較目標增加 2 萬 7,616 人，達成率 118%；107 年度社區整體照顧服務體系預計建置 3,228 家，實際建置 5,050 家，較目標增加 1,822 家，達成率 156%，顯示長照基金未能依現有業務實際狀況及執行能力估列所需經費，造成業務執行與經費預算執行產生鉅額差異，將影響未來財源規劃。

## 三、長照服務補助經費核銷作業期程長，無法及時掌握經費執行狀況

衛福部核予各地方政府長照服務補助經費之撥付方式，係採預撥制（下頁表 6），為加強地方政府核銷作業進度，衛福部於補助經費撥付方式之規定納入完成核銷程序之要求，其中 107 年度長照 2.0 整合型計畫補助款第 3 期款撥付條件附帶要求完成 106 年度長照補助案件之核銷程序；108 年度改分 3 期撥款，第 1 至 3 期款於地方政府函報領據等相關證明文件時，分別按核定金額支付 40%、30% 及 30%，其中第 3 期款除檢附相關文件

表 4 18 歲以上民衆吸菸情形一覽表

單位：萬人；%

年度	98 年	99 年	100 年	101 年	102 年	103 年	104 年	105 年	106 年	107 年
1. 吸菸人數推估	361	361	352	348	338	311	327	295	281	254
較上年度增減比率	-7.7	-	-2.5	-1.1	-2.9	-8.0	5.1	-9.8	-4.7	-9.6
2. 吸菸率	20.0	19.8	19.1	18.7	18.0	16.4	17.1	15.3	14.5	13.0
較上年度增減百分點	-1.9	-0.2	-0.7	-0.4	-0.7	-1.6	0.7	-1.8	-0.8	-1.5

資料來源：衛福部國民健康署統計資料。

# 論述》預算·決算

表 5 主要業務推動概況表

單位：人；家：%

業務計畫	關鍵績效指標	106 年度			107 年度		
		目標數	實際數	達成率	目標數	實際數	達成率
完善長照服務輸送體系計畫	服務人數	未設定	113,706	-	153,044	180,660	118
	社區整體照顧服務體系（家數）	680	720	106	3,228	5,050	156
強化長照機構服務及緩和失能計畫	社區預防及延緩失能服務據點（家數）	1,000	850	85	1,500	2,213	148
機構及社區預防性照顧服務量能提升計畫	社區照顧關懷據點（家數）	未設定	2,888	-	2,988	2,888	97
推展原住民長期照顧－文化健康站實施計畫	部落文化健康站（家數）	未設定	185	-	250	248	99

資料來源：衛福部。

表 6 107 年度長照 2.0 整合型計畫補助款之撥付方式

期別	第 1 期款	第 2 期款	第 3 期款	第 4 期款
撥付時點	衛福部與地方政府簽約時	未訂	6 月 30 日前	9 月 30 日前
撥付額度	核定金額 20%	核定金額 30%	核定金額 20%	核定金額 30%
撥付條件	-	地方政府撥付轄內長照機構 90% 以上 1 月份款項及 70% 以上 2 月份款項	1. 地方政府撥付轄內長照機構 70% 以上 5 月份款項 2. 106 年度長照補助案件完成核銷	地方政府撥付轄內長照機構 70% 以上 8 月份款項

資料來源：衛福部。

外，並附帶要求地方政府於 108 年 9 月 30 日前完成 107 年度補助案件之核銷程序，始得支付。

依衛福部現行規劃，於年度進行中先行分期預付地方政府補助款，年底始要求估列全年度經費執行數，並同意地方政府延長至年度結束後 6 或 9 個月內完成核銷程序，導致每月經費執行無法及時反映支用狀況，年度進行中無法及時掌握經費執行進度，並於執行落後時採取相關因應措施。

## 四、照顧服務人力存有缺口，人力運用供需平衡亟待加強

依衛福部照顧服務人力任職統計資料（下頁表 7）顯示目前人力供需狀況，106 年度因擴大長照 2.0 補助對象及服務內容，致照顧服務人力缺口達 3,755 人，經衛福部、勞動部及教育部積極推展照顧訓練，107 年度實際任職長照服務領域 3 萬 5,081 人，較 106 年度 2 萬 8,417 人，增加 6,664 人，約 23.5%，惟仍存照顧服

務人力缺口 74 人。據衛福部依失能人口數、服務資源布建狀況等資料，推估 108 年度照顧服務員之需求人數 4 萬 1,000 人，扣除實際在職人數 3 萬 9,650 人，尚待充實 1,350 人，

較 107 年度待充實 74 人，人力不足數大幅增加 1,276 人，照顧服務人力短缺情形恐隨失能人口增加而攀升，如未能預先規劃因應，將影響未來長照服務執行成效。

## 五、各市縣社區整體照顧服務體系服務據點建置數量與長照服務需求缺乏衡平性

社區整體照顧服務體系計畫之執行方式係由地方政府視轄內各鄉鎮市區之區域幅員大小、需求人口密度及資源分布情形等，提報其年度布建規劃與目標送衛福部審查。由下頁表 8 及附圖有關各市縣「失能人數」及「社區整體照顧服務體系布建」實際情形分析得知，現行服務單位建置分布狀況，並非長期照顧需求人數高之市縣，相對建置較多服務據點，如新北市推估長照失能人數 19 萬 0,707 人，建置 409 個服務據點（48A、257B 及 104C），與臺中市推估長照失能人數 13 萬 2,622 人，建置服務據點數量達 619 個（53A、389B 及 177C）比較，新北市推估長照失能人數較臺中市多 5 萬 8,085 人，服務據點建置數量卻較臺中市少 210 個。又查該 2 市縣區域幅員大小相當<sup>1</sup>，顯示各區域長照資源配置存有分配不均之情形。

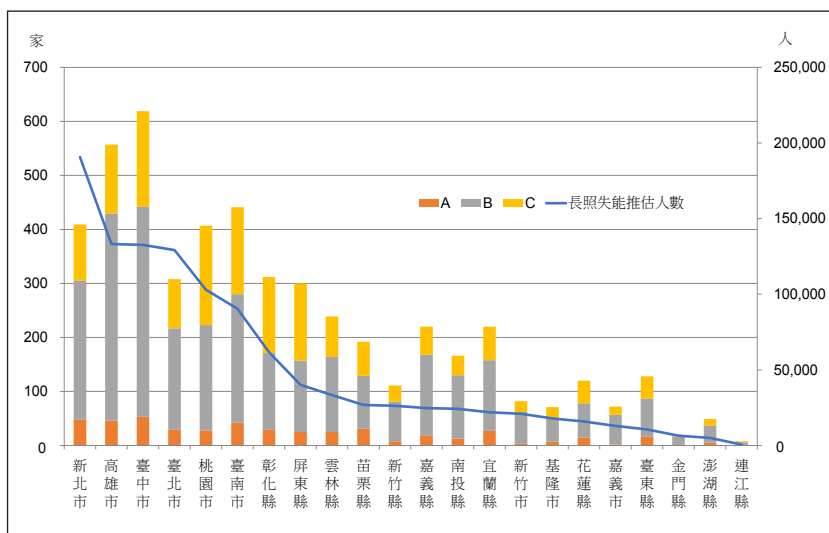
表 7 近 3 年度照顧服務員任職概況表

單位：人

項目	年度	106 年	107 年	108 年 7 月底
人力缺口數 (A = B - C)		3,755	74	1,350
1. 人力需求 (B)		32,172	35,155	41,000 <sup>註</sup>
2. 任職長照單位人數 (C)		28,417	35,081	39,650

註：衛福部推估 108 年度照顧服務人力需求人數為 3 萬 9,000 人至 4 萬 1,000 人。  
資料來源：衛福部。

附圖 107 年度各市縣失能人數及社區整體照顧服務體系布建概況



資料來源：衛福部。

# 論述》預算·決算

## 肆、建議事項

### 一、預作長期財務規劃，妥適評估基金未來收支

鑑於未來長照資金需求日趨龐大，而長照基金財源主要來自菸稅、遺贈稅之稅課收

入，財源穩定性不足，爰建議衛福部應衡酌基金財務負擔能力，妥適運用長期財務規劃策略，本財務自給自足精神滾動檢討，審慎評估整體財源適足性及稅收專款之可實現性，並檢討民眾部分負擔比率之合理性，配合計畫進度籌措充裕經

費，落實財務平衡機制，適時調整長照服務量能，以強化基金財務體質，避免產生財務缺口，從而穩定長照政策之施行。

### 二、按實際執行量能規劃各類服務經費需求，並切實執行

表 8 107 年度各市縣「失能人數」及「社區整體照顧服務體系布建」概況

單位：人；家；%

市縣別	長照失能推估人數	社區整體照顧服務體系（家數）								
		A 級			B 級			C 級		
		目標	實際	達成率	目標	實際	達成率	目標	實際	達成率
基隆市	17,833	7	7	100	20	42	210	28	22	79
臺北市	129,194	29	29	100	81	188	232	160	91	57
新北市	190,707	44	48	109	122	257	211	117	104	89
桃園市	102,933	28	28	100	78	195	250	184	184	100
新竹市	20,960	2	4	200	7	58	829	24	20	83
新竹縣	26,239	6	8	133	17	73	429	21	30	143
苗栗縣	26,800	18	31	172	50	98	196	45	63	140
臺中市	132,622	38	53	139	106	389	367	134	177	132
南投縣	24,210	7	13	186	20	117	585	36	36	100
彰化縣	61,688	26	29	112	72	142	197	102	141	138
雲林縣	33,302	25	25	100	70	139	199	134	75	56
嘉義市	12,934	2	2	100	7	55	786	15	15	100
嘉義縣	24,697	12	19	158	34	149	438	60	52	87
臺南市	90,390	40	42	105	112	238	213	246	161	65
高雄市	133,204	22	46	209	61	383	628	128	128	100
屏東縣	40,056	25	25	100	70	132	189	86	143	166
宜蘭縣	21,928	15	27	180	41	131	320	70	62	89
花蓮縣	15,859	16	15	94	45	63	140	42	42	100
臺東縣	10,582	22	16	73	61	71	116	60	41	68
澎湖縣	4,949	6	5	83	17	32	188	20	12	60
金門縣	6,475	2	-	-	7	16	229	21	3	14
連江縣	604	1	-	-	2	6	300	2	2	100
合計	1,128,166	393	472	120	1,100	2,974	270	1,735	1,604	92

資料來源：衛福部。

長照基金業務與經費之執行及目標存有落差，建議衛福部通盤考量民衆需求，審慎規劃長照服務量能，配合服務資源布建進度、實際執行能力及財務狀況，詳實估算實際需求經費，據以覈實編列年度預算，並確實依計畫內容及預算推動長照業務，強化執行能力，俾利達成長照 2.0 政策預期目標，確保服務穩定提供，健全失能照護服務。

### 三、控管核銷作業期程，強化經費執行進度

衛福部業已簡化長照經費核銷之表單格式，期降低繁瑣核銷程序，其中長照服務給付及支付項目之核銷透過長照機構於「衛生福利部照顧服務管理資訊平臺」登載服務內容，經地方政府審查通過後檢附領款收據即可據以撥款，大幅降低核銷作業負擔。建議衛福部持續精進資訊系統之運用，以掌握與強化長照現況相關資訊，並朝地方政府按月或按季辦理核銷之方向進行規劃，督促其切實辦理各項長照業務，

如期核銷相關計畫經費，以確實掌握各市縣長照業務執行之動態資訊，強化地方政府執行能力，並於執行產生落後現象時，及早啓動因應措施，以穩定提供長照服務。

### 四、規劃促進服務人力供需平衡措施，強化照顧服務員投入長照領域之意願

長照服務工作受薪資待遇水準偏低、體能負擔大、社會尊重程度不足及個人職涯規劃等勞動條件誘因不佳因素影響，致影響人力投入，爰建議衛福部隨時掌握照顧人力現況完整之統計資訊，審慎分析各層面問題，預測人力供需之長期趨勢，規劃充裕整體照顧人力之因應措施，改善勞動條件，提升薪資水準，建置多元升遷管道，重建社會對照顧服務專業之價值觀，以吸引年輕人力投入長照服務領域。

### 五、盤點各市縣現有資源及需求，促使服務資源平衡發展並有效運用

全國服務據點須妥為規劃配置，方能提高長照經費整體之運用效能，爰建議衛福部優先盤點各市縣現有政策已投入資源，以掌握並整合全國地區各類型資源及服務需求量等資訊，就各地人口結構、地域性及交通等因素，統籌規劃配置各地服務體系資源之最適建置數量，俾利均衡城鄉資源發展並有效運用資源，建置符合民衆需求之在地化服務輸送網絡，以達長照服務普及之目標。

### 伍、結語

長照是一條漫漫長路，每個家庭都可能面臨長期照顧需求，衛福部如能妥善運用長照基金，加強基金財務管理，發揮基金協助國家重大政策推動之功能，有助於滿足民衆長照需求，提升全民福祉。

### 註釋

1. 新北市土地面積 2,053 平方公里，占臺灣面積 5.7%，排名順位第 9 名；臺中市土地面積 2,215 平方公里，占臺灣面積 6.1%，排名順位第 6 名。❖