

公共長照的財務永續

隨著人口結構高齡化，長期照顧需求日益增加，目前政府所推動的長照 2.0 採取稅收制，主要財源是由房地合一所得稅、遺贈稅及菸稅而來，預計 2025 年將出現入不敷出，2028 年長照基金用罄的情況，故 2025-2027 年為長照財務制度修法關鍵期。若未來仍應持續採稅收制，不足的部分新增稅收來源為何？若推動社會保險制，雖可透過收取保費的方式有穩定的財源，但可能面臨雇主反對和年輕人繳費意願低等問題。本文將針對稅收制及保險制之優缺點進行比較，供政府未來擬定政策時之參考。

韓幸紋（淡江大學會計學系教授）

壹、前言

國家發展委員會指出，我國於 2018 年正式邁入高齡社會，並預估將在 2025 年邁入超高齡社會（國家發展委員會，2022），因此老年人口的長期照顧需求亦隨之增加。根據衛生福利部的調查（衛生福利部，2018），長期照顧期間平均超過 7 年，許多年齡介於 40-59 歲的中年人，一邊照護年老退化的老人、又得照顧兒女，導

致極大的可能會因照顧責任而被迫離開職場，成為「流沙中年」。這群中年人即使盡完照顧責任，想再度重返職場卻面臨重重困難，進而導致面對中高齡失業及退休儲備金不足等問題，將可能形成流沙中年被迫走入「下流老人」¹ 的惡性循環；再者，中年資深員工的離職不僅會造成雇主培訓人才的成本負擔，中年人口過早退出職場對整個國家的經濟體系亦有負面的影響。因此，在臺灣

人口結構快速老化的現況下，建立一個完善的公共長照制度來滿足家庭的照顧需求是相當必須且迫切需要的。

為因應龐大的長照需求並減輕家庭照顧沉重負擔，政府自 2017 年起推動「長期照顧十年計畫 2.0」（以下簡稱長照 2.0），長照預算從 2016 年近 50 億元增加 2024 年破 800 億，除積極布建居家式、社區式及住宿式服務外，同時推動長照給付及支付新制與社區整體照

顧服務體系，亦致力保障照顧服務員薪資待遇以充實長照人力、提升失智症服務涵蓋率，並持續推動預防及延緩失能照顧、強化失智症照顧量能及整合居家醫療等服務，廣泛照顧不同長照需求的民衆²。

目前臺灣長照 2.0 採稅收制，主要財源是由房地合一所得稅、遺贈稅及菸稅而來，然而按照過去幾年長照的收入與支出，分別計算收支平均成長率³，以推估未來長照基金收支趨勢（附圖），數據顯示長照基金將在明年（2025 年）出現

財務赤字，若不做任何的 policy 改變，長照基金預計將在 2028 年用罄，故 2025 年到 2027 年間是修法關鍵期，而未來究竟是透過加稅（仍採稅收制，但須新增其他稅收來源）或加費（推動社會保險制），以求公共長照制度可永續運作？以下將比較稅收制及社會保險制之差異，並以臺灣長照制度現況為基礎，對於未來長照財務制度之改革提出政策建議。

貳、臺灣的長照制度現況

一、長照基金收入面

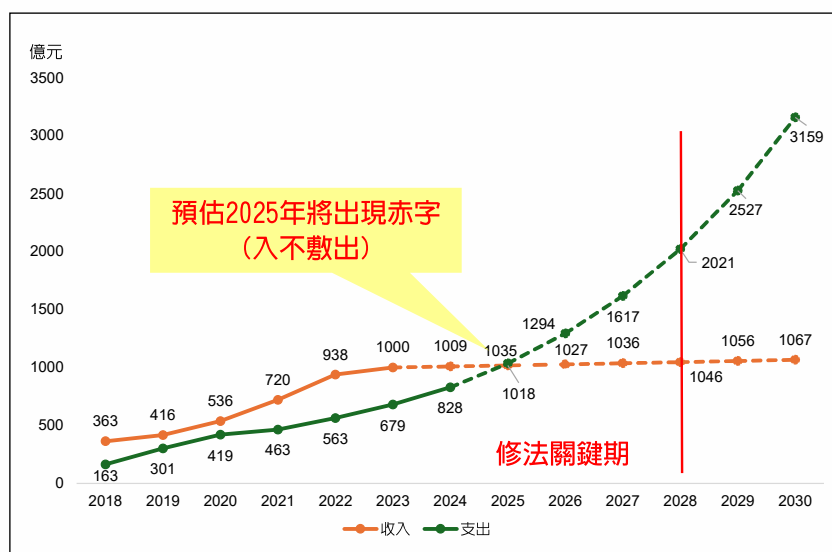
臺灣自 2017 年 6 月 3 日實施《長期照顧服務法》後設置長照基金，採稅收制度，長照財源包含遺贈稅、菸稅、菸品健康福利捐、捐贈收入、基金孳息收入、房地合一稅及政府預算撥充，其中以房地合一稅為最大宗之收入來源。以過往兩年為例，根據財政部新聞稿，2022 年賦稅收入撥入長照基金共有 965 億元，較 2022 年增加 26 億元（增加 2.8%），其中高達 97% 是來自房地合一交易所得稅（534 億元）、菸稅（273 億元）及遺贈稅（158 億元）。房地合一稅之撥入金額就占超過 50%。但自房地合一交易所得稅 2016 年上路至今，扣除統籌分配稅款部分，剩餘稅款皆撥入長照基金，對此財政部已完成修法，自 2024 年起，房地合一稅收餘額至少應有 10% 進入住宅基金。

二、長照基金支出面

目前長照基金用途包含

（一）長照服務的給付，也就

附圖 長照基金收支趨勢及預估



資料來源：108-112 年長照服務發展基金 12 月份會計月報，虛線為作者推估數。

論述》專論 · 評述

是由長照四包錢補助的項目，包含照顧及專業服務、交通接送服務、輔具及居家無障礙環境改善服務，以及喘息服務。

- (二) 長照機構補助，例如前述提及的住宿式機構的補助。
- (三) 提升原住民族地區、偏遠地區之長照服務體系量能。
- (四) 建構失智共同照護中心、失智社區服務據點。

2023 年 7 月起有條件針對機構照護提供定額補助，其條件為：符合長照需要等級第 4 級以上之住民，或具身心障礙證明中度以上，當年度累計住滿 180 天者，予以年度一次性補助 12 萬元。當年度累計未達 180 天者，就住滿 1/2 日曆天之月份，每月給予補助總金額 1/12（即 1 萬元）。既有住民如於 2022 年 12 月 31 日（含）前已入住機構，未經長照需要等級評估或經評估未達長照需要等級第 4 級以上，且累計住滿 180 天者，當年度仍予 6 萬

元補助。當年度累計未達 180 天者，就住滿 1/2 日曆天之月份，每月給予補助總金額 1/12（即 5,000 元）。此補助預估經費一年約 77 億元，每年長照支出金額將大幅增加。

參、社會保險制與稅收制之比較

一、財源籌措基本原則

公部門財源籌措之基本原則（表 1）包含公平性、中立性、充足性、穩定性、節約性，且基於長照特性，除了一般學者重視之公平性、中立性等等以外，因長照服務是具有「持續性」且「不可逆」的，一旦發生長照需求，平均會延續 7 到 8 年的時間（衛生福利部，2016），故長照財源尚須

表 1 財源籌措之基本原則

財源籌措原則	內涵
公平性	垂直公平是指不同所得者負擔不同的保費負擔，水平公平則是指相同所得者負擔相同的保費負擔。
中立性（效率性）	財源籌措方式應儘量避免對於經濟活動的干擾而導致效率損失。
充足性（自足性）	選取寬廣的徵收基礎。
穩定性	財源應該屬於經常性的收入，稅收金額不應波動過大。
節約性（可徵收性）	徵納成本極小化，包含因徵收而發生的人事與機器等費用，以及申報繳納所引起的損失，應包含時間成本。
成長性	財源可以隨著所得提高、人口增加、醫療費用增加等趨勢而隨之成長。
永續性	財源的設計可以符合未來的需求。
可負擔性	財源課徵應為民衆可負擔的程度。
立即進帳及行政可行性	開辦之初即可徵收入帳，不必等待過久。
透明性	收費對象、金額、受益對象的權利義務、財務收支情形等，應明確且清晰地揭露。
社會連帶性	健康照護財務體系透過風險分攤的運作以達到迴避財務風險，民衆不會因病而窮，而且必須能無經濟顧慮去看病。

資料來源：作者自行整理。

注意成長性及永續性；同時也要考量民衆是否可以負擔，和政府的立即入帳性及行政可行性等。

二、社會保險制（表 2）

社會保險制顧名思義是以保費作為主要收入來源，財務處理方式主要有三種：1. 隨收隨付，就是以當年度保險費收入，支付該年度的保險給付；2. 完全提存，保費事先全數提存完畢，以維持基金的穩健運作；3. 部分提存，介於隨收隨付與完全提存之間。基金保有一定水準的財務基礎，但若基金出現不足以支付的情形時，則以隨收隨付制的方式補充。

長照財源若採社會保險制，可參考全民健康保險之設計，該保險費將由政府、被保險人及雇主共同分擔，同時考量納費能力計徵保費，重視被保險人間的水平公平與垂直公平，雖然由多方共同分擔長照基金對財源的穩定度較佳，但對於雇主而言，長照保險主要給付對象並非其員工卻須負擔其保險費，可能會引起雇主

的反對。然而，中華民國家庭照顧者總會持續倡議，希望雇主能共同替在職照顧者營造友善支持環境，降低照顧離職的情況（家庭照顧者關懷總會，2018）。

此外，社會保險制具有專門財源且經費規模較大，給付範圍愈多服務也愈多之優點，雖然以公共財政的角度而言，專款專用在財務操作上是缺乏彈性且不具效率性的，但這樣

的原則是在保障特定公共支出之水準，可以減少人民對政府運用資金之疑慮。不僅如此，社會保險制之下，民衆對於給付項目、內容、品質的監督意識也較為強烈。以全民健保為例，基本上人人都有醫療需求，即便是年輕人也會使用健保資源，因此國民對健保服務項目及給付內容的關注度相對較高，當民衆的監督意識愈強烈，愈有助於健保品質的維持。

表 2 社會保險制與稅收制之優缺點比較

	社會保險制	稅收制
優點	政府財政負擔較稅收制小	保險人及雇主無須負擔額外的保費
	考量納費能力計徵保費，但設有上下限	較具重分配效果
	財源相對穩定、充足，專款專用	
	規模較大，給付範圍愈多，服務也愈多	
缺點	民衆對於給付項目、內容、品質的監督意識較為強烈	
	雇主可能將保費轉嫁給勞工	政府財政負擔相對沉重
	年輕世代繳費意願低	稅收制易產生財政排擠效應
	分配效果相對不佳	稅收易受景氣影響，將影響收入充足及穩定性
	高齡化嚴重，支出成長快速	受預算限制而難以普及
		需要加稅方式挹注長照財源
	行政管理成本高，難以負荷	

資料來源：作者自行整理。

論述》專論 · 評述

此外，若公共長期照顧制度與健保同為社會保險制的话，可進行服務、人力、行政、財務、科技等五大整合。

然而，由於臺灣人口結構高齡化嚴重，加上保險制不像稅收制一樣對使用者存在條件限制，在人人都可使用長照服務的狀況下會造成長照支出成長快速，長照保險的費率也會成長快速，年輕世代繳費意願相對較低。

三、稅收制

稅收制較具有矯正公平性及重分配的效果，此外，被保險人及雇主亦無須負擔額外的保費；然而，這會造成政府的財政負擔較重，當稅收收入有限時，長照服務的提供則會受到預算的限制而難以普及，因為政府無法讓所有人都使用長照 2.0，勢必得對長照使用者設下條件，對支付項目也必須取捨，例如長照 2.0 起初沒有針對住宿式服務機構使用者進行補助的，2023 年調增補助額度至 12 萬元。這類社會福利政策很容易在選舉時「加碼」，

這樣的福利支出在政治因素的影響下反而無法獲得有效的控制，會使得長照支出急遽增加而容易產生財政的排擠效應，當現有的長照基金不足以支應時又得加稅挹注財源，加上稅收易受到景氣等因素影響衝擊收入充足及穩定性，稅收制是否能使長照基金的財源永續開始受到質疑，且稅收制的核銷流程常受人詬病其行政效率較保險制差、行政管理成本高，不少單位呼籲政府將長照制度改為保險制（家庭照顧者總會，2023）。

肆、結語

無論是稅收制或社會保險制皆有所優劣之處，鑑於長照財源永續之重要性，就目前長照基金收支推估來看，2025 年開始即出現入不敷出的情況，也就是說以目前稅收制可能存在無法支應未來長照需求的問題。若目前制度不改變，出現資金缺口則以公務預算挹注，就過往勞健保財務改革經驗來看，皆非長久之計。故未來是仍維持稅收制，但另尋其他稅

收來源，或推動社會保險制度，方可建立具永續性的長照財務制度值得深思。

事實上，過去臺灣 2015 年曾提出長照保險制，採全民納保且健保署為保險人，收費制度比照健保，財源來自保險費，但財務獨立量入為出，財務處理上則採部分提存制，且每 3 年依公式調整費率，讓財務收支連動。回顧 2015 年長照保險制推動失敗的因素，包括雇主反彈、擔心重蹈健保財務問題、繳費人口爭議（40 歲以上或全民納保）、資源布建是否足夠等問題，未來若再度推動長照保險則須克服前述質疑。

以現今時空環境，再度推動公共長照社會保險，相較於過去有了稅收制的基礎，目前每年房地合一稅等稅收來源約 900 億左右，且經過長照 2.0 推動以來，各項長照服務資源布建較 2015 年完整。若未來推動長照社會保險時，政府至少維持每年投入 900 億以上，其餘則收取社會保險費，可避免開辦時對雇主及年輕人口的劇烈

衝擊。建議政府應積極結合稅收制及保險制之優勢，考量臺灣人口結構的變化趨勢及長照特性，為公共長照服務建立可長可久的財務制度。

註釋

1. 「下流老人」由日本社會學者藤田孝典所提出，是指收入低、存款不足且孤獨無依的高齡長者。
2. 相關說明參見行政院網站，網址：<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/1e9bc8a6-99bc-41a5-b91f-96e6df4df192>
3. 按照 2023 年相較 2022 年挹注於長照基金的數字計算收入成長率。惟按照規定，2024 年起房地合一稅每年至少挹注 10% 於住宅基金，故本文將收入成長率的計算分為房地合一稅及其他稅收，前者將考量新的法律規定予以調整。2025 年之後的支出數則以前一年支出數按成長率 25% 加以推計。

參考文獻

1. 長照服務發展基金 108-112 年長照服務發展基金 12 月份會計月報，網址：<https://dep.mohw.gov.tw/DOA/lp-2725-112.html>
2. 財政部新聞稿（2023），稅收

- 挹注長照基金提前達標，網址：<https://money.udn.com/money/story/6710/7649641>
3. 家庭照顧者總會（2023），長照需求最新民調與總統大選政見解析，網址：<https://www.familycare.org.tw/policy/11722>
 4. 聯合新聞網（2023），長照不能靠稅收學者：應建立社會保險，網址：<https://udn.com/news/story/7266/7196302>
 5. 國家發展委員會（2022），中華民國人口推估（2022 年至 2070 年）。
 6. 衛福部長期照顧司（2019），長照基金之財務規劃「以支定收」無破產之虞，網址：<https://www.mohw.gov.tw/cp-16-49616-1.html>
 7. 家庭照顧者總會網站（2018），降低照顧離職，企業如何為「在職照顧者」營造友善支持環境，檢自 <https://www.familycare.org.tw/policy/11163>。
 8. 衛生福利部（2018），106 年老人狀況調查主要家庭照顧者調查報告。
 9. 衛生福利部（2016），長期照顧十年計畫 2.0（106-115 年）。
 10. 韓幸紋、王靜怡、周台龍、汪志勇、梁景洋（2016），從社會保險總體保費負擔能力規劃

長期照顧保險財務永續經營之策略，衛生福利部社會保險司。

11. 韓幸紋（2013），從學理及行政執行面探討保險對象補充保險費課徵之問題，臺灣公共衛生雜誌，32(1)，6-17 頁。❖