

長期照顧服務法之 立法、修法與預期影響

Enact, Amendment and Expected Impacts
of Long-term Care Service Act

李玉春 Yue-Chune Lee*



摘要

長期照顧服務法於2015年6月3日公布，預計兩年後實施。2016年蔡政府成立，擬以稅收取代原規劃之長期照顧保險，藉長期照顧服務法修法擴大其範圍以補助長期照顧服務，並藉調高菸稅與遺贈稅收入（預估248~288億元）挹注長期照顧特種基金，預計將大幅增加長期照顧稅收規模，加上公務預算預估為426~466億元。本文目的在簡介長期照顧服務法立法目的與主要內容，整理長期照顧服務法主要爭議，說明長期照顧服務法修法方向、預測長期照顧服務法與修法預期之影響。

The Long-term Care Service Act (LTCSA) has been promulgated on the 3rd June 2015, and will be enforced after two years. The Tsai Administration decides to fund

*陽明大學衛生福利研究所教授 (Professor, Institute of Health and Welfare Policy, Yang-Ming University)

關鍵詞：立法爭議 (legislative controversy)、長期照顧服務法 (Long-Term Care Services Act)、長照十年計畫 2.0 (ten-year long-term care program 2.0)、稅收制 (tax-funded system)、預期影響 (expected impact)

DOI : 10.3966/241553062017020004001

long-term care (LTC) thru taxation rather than Long-Term Care Insurance. Therefore, LTCSA has been amended to expand its scope to subsidize the use of community and home care services of the disable persons, and raise the LTC special fund thru the increase of tobacco tax and estate and gift tax (24.8-28.8 billion NT dollars). Total budgets, including regular budget, will increase dramatically up to 42.6-46.6 billion NT dollars. This article aims to describe the objectives and contents of LTCSA and its amendments. Major arguments during the process of legislation and the expected impacts of LTCSA will also be discussed.

壹、前言

臺灣預估在2018年進入高齡社會（超過14%老人），2026年進入超高齡社會（20%老人）¹。人口老化，長照需求隨之增加，依據2011年全國性調查推計，5歲以上需長期照顧（以下簡稱長照）的失能人口（含心智功能障礙需要長照者如失智、精障、智障）在2016年約78萬人（失能率3.45%），至2060年失能人數將激增至193萬人（失能率10.54%）²。

臺灣自2008年推動「長期照顧十年計畫（簡稱長照十年計畫³）」，以稅收提供八項居家與社區式長照服務（住宿式機構限補助中低收入老人），2016年已涵蓋36%失能老人，建立基礎的居家與社區長照服務。但因預算不足，補助服務有

-
- 1 國家發展委員會，中華民國人口推估（105年至150年）報告，作者，2016年8月，1頁。
 - 2 衛生福利部，長期照顧保險制度規劃報告（第一冊），2016年5月，1-6頁。
 - 3 衛生福利部，我國長期照顧十年計畫摘要本（核定本），2007年11月，http://www.mohw.gov.tw/MOHW_Upload/doc/我國長期照顧十年計畫摘要本_0003412000.pdf（瀏覽日期：2017年1月5日）。

限，也無法補助住在機構之一般失能老人；加上長照人力與資源不足，近30%失能者聘外勞，整體照顧與經濟負擔仍甚沉重，41%失能者家庭有經濟壓力，33%照顧者有壓力性負荷，有必要儘快改革長照制度⁴。

為解決上述問題，政府自2009年開始規畫涵蓋全民的長期照顧保險（以下簡稱長保），比照全民健保藉社會保險分擔財務風險的經驗，為長照籌措充足而穩定的公共財源，以提升失能者功能，促進長照資源發展⁵。但長保係用來給付民眾使用長照的費用，為發展長照資源，仍需相關配套措施。因此邱文達部長在其任內提出三階段長照制度發展策略，第一階段規劃於長照十年計畫後，推動長期照顧服務法（以下簡稱長服法）之立法與長照服務網之建置（一、二階段2015年底合併為長照量能提升計畫），俟計畫在2018年完成後，始視資源整備狀況，擇期開辦長保（即第三階段）。長保在2016年完成規劃報告⁶；但新政府上臺後，擬以稅收取代長照保險，繼續推動「長照十年計畫2.0」（簡稱長照2.0計畫），以建立優質、平價、普及的長照服務體系，發揮社區主義精神，讓有長照需求者獲得基本服務⁷。為籌措財源，並解決小型長照住宿型機構生存之問題，近日政府已提出長服法修法建議⁸。

無論長照採稅收或保險，長照服務體系的發展，仍為至要關鍵。長服法在立法院歷經4年半審查才通過，其主要的目

4 李玉春，臺灣長照制度之檢討與改革策略建議——如何建立「平價、優質、普及」的長期照顧體系？社區發展，153期，2016年5月，19-31頁。

5 李玉春、林麗嬋、吳肖琪、鄭文輝、傅立葉、衛生署長期照護保險籌備小組，臺灣長期照護保險之規劃與展望，社區發展季刊，141期，2013年3月，26-44頁。

6 衛生福利部，同註2。

7 衛生福利部，長期照顧十年計畫2.0（106~115年）（核定本），2016年12月，48頁。

8 總統府公報第7288號。長服法修正第15條、第22條、第62條及第66條（瀏覽日期：2017年1月24日）。

的與內容為何？面臨哪些重要的爭議？新政府修法的方向為何？長服法實施預期會有哪些影響呢？

本文的目的即在：一、簡介長服法立法目的與主要內容；二、整理長服法主要之爭議；三、說明長服法修法方向；四、預測實施後預期之影響。

貳、長服法立法目的與主要內容

一、立法目的與策略

臺灣醫療體系之發展係先發展醫療資源，再開辦全民健保補助全國民眾使用服務。1986年醫療法通過⁹，對醫療機構、醫療業務、醫事人力及設施分布、醫事審議委員會等皆有明確規範；法中並明訂劃分醫療區域建立醫療網，避免資源分布不均或過度集中都會地區；並成立「醫療發展基金」補助資源不足區域興擴建醫院與護理之家，促進醫療資源合理分布，因此1995年全民健康保險開辦時，臺灣已幾近完成醫療網第二期計畫醫療資源的布建，其後持續推動醫療網相關計畫，迄今已推動超過30年。

長照服務政策正好相反，政府廣泛補助在先，長照法立法在後。長照十年計畫廣泛補助老人，除低收入戶外須部分負擔10%（中低收入戶）或30%（一般民眾），以使用居家與社區式長照服務外，因需要長照服務老人約占16.5%，遠比醫療需求少（超過九成）且分散，缺乏經濟規模，長照資源成長不易，有需要仿照醫療法，藉長照服務網與長照發展基金，補助長照機構發展長照資源，俟服務穩定提供後始納入常規補助。

此外，長照機構之設立，在過去並無統一之法源規範，

⁹ 參見1986年11月24日總統（75）華總（一）義字第913號令制定公布全文91條。

而係依老人福利法、護理人員法、身心障礙者權保護法、退除役官兵輔導條例、精神衛生法及兒童少年福利法六種法規設立¹⁰，其服務對象、設置標準與管理莫衷一是，彼此疊床架屋；對長照人力之資格、訓練、品質確保與管理，亦缺乏統一法規，不利長照體系之長遠發展。因此有必要推動長服法之立法讓民眾獲得有品質、普及式且可近性高的長照服務。

具體而言，長服法立法目的如下¹¹：（一）健全長照服務體系，提供長照服務；（二）確保照顧及支持服務品質；（三）發展普及、多元及可負擔之服務；（四）保障接受服務者與照顧者之尊嚴及權益。

長服法之立法策略如下¹²：（一）以全人口之身心失能照護需要為基礎，普及服務；（二）整合各類法規，界定長照服務，均衡資源；（三）規範長照機構及人員，建置評鑑制度，確保品質；（四）建立人員訓練、認證及登錄制度；（五）特定之長照服務評估者與提供者採分立制度；（六）個人看護者，應接受指定之訓練；（七）增訂落日條款，轉型過渡期：人員兩年，機構5年。

二、立法過程

長服法草案原由衛生署（現改為衛生福利部，簡稱衛福部）於2009年委託長期照護專業協會研擬，經衛生署與內政部

10 吳肖琪、翟文英，長期照護服務法之研議，15-17頁，<http://www.mohw.gov.tw/dmc/admin/UpFile/Period50/長期照護法之研議.pdf>（瀏覽日期：2017年1月5日）。

11 長期照顧服務法第1條：「為健全長期照顧服務體系提供長期照顧服務，確保照顧及支持服務品質，發展普及、多元及可負擔之服務，保障接受服務者與照顧者之尊嚴及權益，特制定本法。
長期照顧服務之提供不得因服務對象之性別、性傾向、性別認同、婚姻、年齡、身心障礙、疾病、階級、種族、宗教信仰、國籍與居住地域有差別待遇之歧視行為。」

12 邱文達，長期照護服務法草案報告，10頁，<http://www.nultc.com/system/store/4.20長照服務法草案報告資料.pdf>（瀏覽日期：2017年1月5日）。