

「長照保險，台灣行不行」專題論壇
長照財務規劃原則與不同財源優缺點之比較
台灣的公共長照該走稅收制還是保險制？

韓幸紋

淡江大學會計系教授

台灣健康經濟學會副秘書長

第六屆健保會委員

財政部政府資料開放諮詢小組委員

報告大綱

- 長期照顧特性及財源籌措基本原則
- 社會保險制 vs 稅收制優缺點比較
- 長照2.0制度現況及問題(稅收制)
- 2015年版長照保險設計(社會保險制)
- 我國其他社會保險制度現況及問題
- 結論與討論

長期照顧特性

□ 個別化

- 依失能的程度決定個別化的服務內容。

□ 持續性

- 我國長照需求時間約7.3年，男性6.4年；女性8.2年。(衛福部，2016)

□ 具不可逆性

□ 需跨專業、多元化的資源整合

財源籌措基本原則(1/3)

□ 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）

- 財源籌措方式應該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。

財源籌措基本原則(2/3)

□ 成長性

- 財源可以隨著所得提高、人口增加(人口老化)、支出增加等趨勢而隨之成長。

□ 永續性

- 財源設計可以符合未來的需求。

□ 可負擔性

- 財源課徵應為民眾可負擔的程度。

□ 節約性（可徵收性）

- 徵納成本極小化
- 徵納成本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（包含時間成本）

財源籌措基本原則(3/3)

□ 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

- 財務體系透過**風險分攤**的運作以達到迴避財務風險，必須能無經濟顧慮。

□ 立即進帳

- 開辦之初即可以徵收入帳，不必等待過久。

□ 行政可行性

社會保險制優缺點

□ 優點

- 財源穩定，以**保險費**為主要收入
- 保險費由**政府**、**被保險人**與**雇主**共同分擔。
- 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。
- 規模較大，給付範圍愈多，服務也愈多，且專款專用。
- 民眾對於給付項目、內容、品質的監督意識較為強烈。

□ 缺點

- **高齡化**嚴重，支出成長快速。
- 平衡費率隨之成長，雇主可能將保費轉嫁給勞工。
- 年輕世代繳費意願低
- 分配效果相對不佳

社會保險財務處理方式

□ 隨收隨付

- 以當年度保險費收入，支付該年度的保險給付。
- 缺點：無事先提存儲備的基金，平衡費率易受人口結構變化波動，無風險跨世代相互分擔的效果

□ 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。

□ 完全提存

- 保費事先全數提存完畢，以維持基金的穩健運作。
- 缺點：缺乏所得重分配的效果，面對通膨問題較難因應

賦稅制優缺點

□ 優點

- 較具重分配效果
- 保險人及雇主無須負擔額外的保費

□ 缺點

- 政府財政負擔較重
- 受預算限制難以普及
- 須加稅挹注財源
- 稅收易受到景氣等因素影響，衝擊收入充足及穩定性
- 易產生財政排擠效應
- 行政效率較保險制差，行政管理成本高

社會保險制與稅收制優缺點

	保險制	稅收制
優點	相對於稅收制，政府財政負擔比較小 考量納費能力計徵保費，但設有上下限 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 民眾對於給付項目、內容、品質的監督意識較為強烈	保險人及雇主無須負擔額外的保費 較具重分配效果
缺點	雇主可能將保費轉嫁給勞工 年輕世代繳費意願低 分配效果相對不佳 高齡化嚴重，支出成長快速	政府財政負擔相對沉重 稅收制易產生財政排擠效應 稅收易受景氣影響，將影響收入充足及穩定性 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

國際經驗(1/2)

□ 德國：法定長期照顧保險

- 財務運作採**隨收隨付制**，採**量入為出**原則，財源主要來自於**保險費**，保險費率採行均一費率。**費基與法定健保相同**，以薪資所得為主。
- 保險費由**勞雇雙方各負擔50%**，政府不對保險費直接進行補助，而是補助長期照顧相關設施興建或社會救助成本等，補助財源來自**一般稅收**。

□ 日本：介護保險

- 財務運作採**隨收隨付制**，財源50%來自**一般稅收**、50%來自被保險人繳納的**保險費**，勞雇雙方負擔各半。
- 均衡費率訂定採行3年的「計劃管理期間(Program Management Period, PMP)」方式，各保險人依據**量出為入**的概念，預估未來3年制度的支出需求，再配合未來3年的政府相關補助，訂定能維持3年收支平衡的均衡費率。
- 被保險人在使用照顧資源時，依法需負擔法定比率的部分負擔金額。

國際經驗(2/2)

□ 荷蘭：特殊醫療費用支出(長期照顧保險名稱)

- 財務運作採**隨收隨付制**，財源主要來自於**保險費**及**政府財政補助**。
- 保險費全額由**被保險人**負擔，**雇主無需負擔**。
- 保險費由被保險人的**課稅所得**乘上法定保險費率而得。課稅所得採用所得稅的最低二個所得級距，故費基的課稅所得有其上限。
- 被保險人在符合特定條件下，需負擔法定的部分負擔。
- 政府補助以**一般稅收**支應，且沒有法定的負擔比例規定。

長照制度目前現況：收入面

□ 稅收制

□ 稅收來源

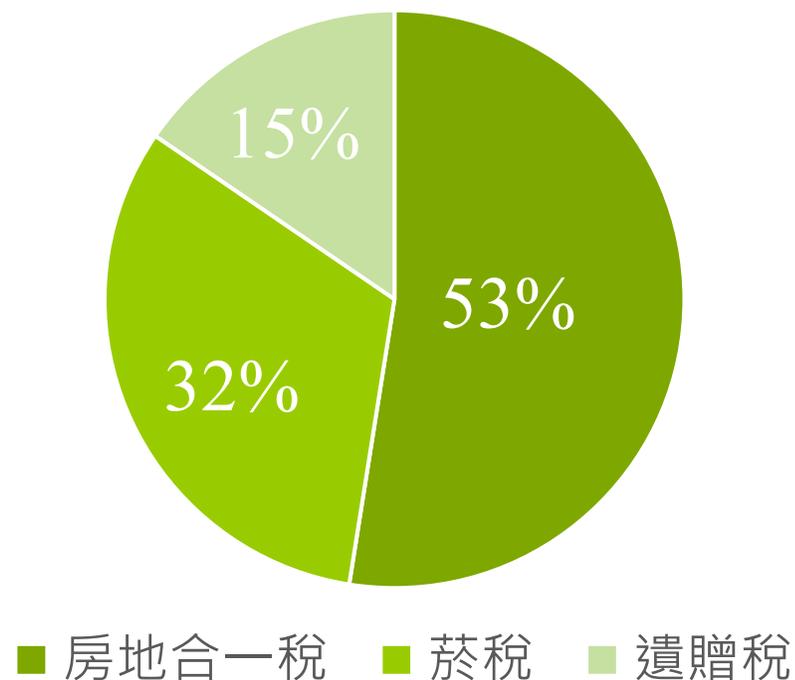
- 根據財政部新聞稿，2022 年賦稅收入撥入長照基金共 920 億元，較 2021 年增加 200 億元 (+27.7%)。

□ 房地合一課徵所得稅：483 億元

□ 菸稅：295 億元

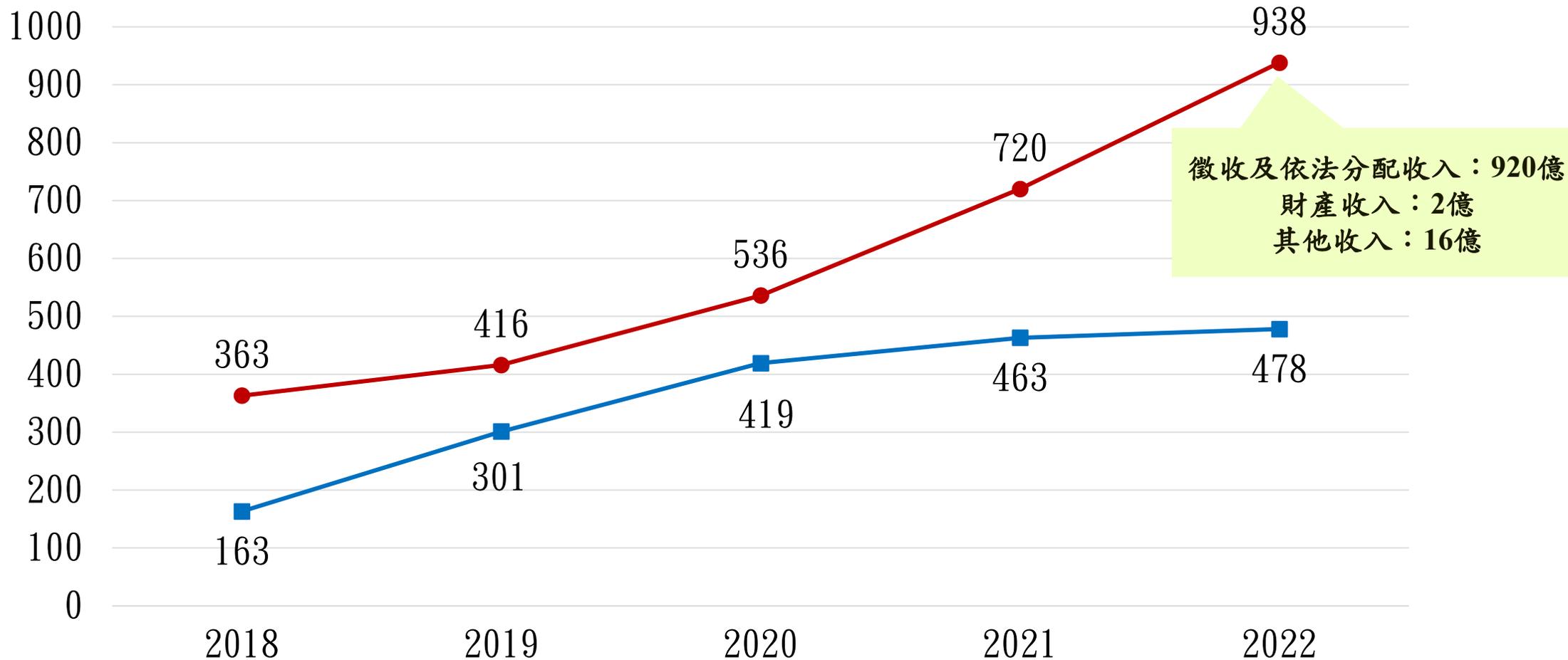
□ 遺贈稅：142 億元

2022年長照基金稅收來源



長照基金近五年收支趨勢圖

(億元)



數據來源：107-111年長照服務發展基金12月份會計月報 ● 收入 ■ 支出

2023年預算數則為650億

長照制度目前現況：支出面(1/2)

□ 長照基金用途

- 長照服務給付（長照四包錢：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、喘息服務）
- 長照機構補助
- 提升原住民族地區、偏遠地區之長照服務體系量能
- 建構失智共同照護中心、失智社區服務據點

□ 未包含機構照護跟現金給付

□ 目前機構照護提供定額補助

長照制度目前現況：支出面(2/2)

□ 目前住宿機構補助條件

- 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111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)。

長照制度目前問題

- 長照經費衝高2023年近650億，未來長照基金恐現赤字
 - 加稅? 加費?
 - 缺乏獨立財務運作制度
- 採稅收制，與健保難以收到整合之效。
- 財源穩定性問題：長照經費逐年成長，遺贈稅、房地合一交易所得稅屬於機會稅，稅收是否穩定有其問題存在。
- 長照服務範圍與給付項目有限，未完整納入機構照顧，補助對象也有限制
- 政治因素：這類福利政策很容易在選舉時「加碼」，這樣的福利支出反而無法獲得有效的控制。

2015年版長照保險設計

- 全民納保，健保署為保險人。
- 課費基礎制度比照健保，但負擔比例不同，財源來自保險費，但財務獨立，量入為出。
- 採部分提存制，每三年依公式調整費率，財務收支連動。
- 以實物給付為主，照顧者以現金給付為輔，採混合制。提供定額給付，超過部分自付。
- 以居家、社區式或機構式提供服務，給付項目包含：身體照顧服務、日常生活照顧及家事服務、安全看視服務、護理服務、復能服務、輔具服務、居家無障礙空間規劃或修繕服務、交通接送服務、喘息服務、照顧訓練服務、照顧諮詢服務、關懷訪視服務、照顧者現金給付。
- 給付對象包含個人及照顧者。

勞工保險制度介紹

- 被保險人(強制投保對象)：年滿15歲以上，65歲以下之受僱勞工、職業工會勞工、漁會甲類會員、在政府登記有案之職訓機構接受訓練者、實際從事勞動之雇主。
- 以雇主或所屬團體或所屬機構為投保單位，勞工保險局為保險人。
- 財源來自保險費，量出為入，由勞雇雙方負擔。保險費計算方式為「勞工月投保薪資×勞工保險費率(現為11%)×負擔比例」。
- 部分提存制，2009年起採費率自動調整機制，上限為13%。
- 採現金給付，給付項目包含：生育給付、傷病給付、失能給付、老年給付、死亡給付。
- 給付對象為被保險人。

國民年金保險制度介紹

- 主要納保對象是年滿25歲、未滿65歲，在國內設有戶籍，且沒有參加勞保、農保、公教保、軍保的國民。勞工保險局為保險人。
- 財源來自保險費，量出為入，由被保險人及各級政府依據被保險人類別不同，以不同比率共同負擔。
- 以勞保投保薪資分級表第一級為月投保金額，乘以保險費率10%計算保險費。消費者物價指數累計成長率達5%時，依該成長率調整月投保金額。
- 部分提存制，保險費率上限為12%。保險基金餘額足以支付未來20年保險給付時，不予調高。
- 採現金給付，給付項目包含：老年年金給付、身障年金給付、遺屬年金給付、喪葬給付、生育給付。

全民健康保險制度介紹

- 全民強制納保，採隨收隨付制
- 主要來自保費收入（一般保費及補充保費），分別來自保險對象、雇主及政府加以負擔
 - 一般保費課費基礎主要來自經常性薪資，現行費率為5.17%
 - 補充保費分為保險對象及雇主負擔兩種，保險對象的部分是針對高額獎金、兼職所得、執行業務收入、股利所得、利息所得、租金收入×補充保費費率（現為2.11%）；雇主的部分為薪資總額與受雇員工投保金額總額間之差額計收2.11%
 - 政府每年應負擔之保險經費，不得低於全部保險經費扣除法定收入後之36%
 - 另有公益彩券、運動彩券、菸品健康捐等法定收入挹注安全準備金
 - 每年於健保會討論是否調整費率

我國其他社會保險制度現況及問題

□ 勞工保險

- 截至2022年11月底，勞保基金規模7808億元，虧損400.1億元，未來每年應要撥補1,000億，避免勞保基金的水位再往下降。

□ 國民年金保險

- 111年國民年金保險基金累積餘額為4,354億元，2021年精算報告指出，納入保費收入，國保基金將在2033年出現收支失衡，並且於2049年破產。

□ 全民健康保險

- 截至2022年為止，連續第5年出現赤字、短絀176億元

結論與討論

- 未來應採賦稅制還是社會保險制?
 - 或許不能一刀切，嚴格說應該是混合制
 - 以國際及台灣經驗，採社會保險制國家的政府投入金額日益增加
- 未來若開辦長照保險，收費方式是否比照健保?
 - 雇主反彈?
 - 長照與健保特性差異?
 - 收費方式應與健保有所差異

Q&A 部分



問題一

- 開辦長照保險要解決什麼問題?能解決問題嗎?
- 不是已經有長照保險了嗎(指的是商業保險，分不清楚與政府不同)?
- 自己購買商業公司的長照保險就好了，為何還需要政府開辦長照保險?

長照(社會)保險制度

□ 基本保障

- 長照是否屬於政府須提供保障的部分
- 基本保障涵蓋範圍(與政府定位有關)

□ 非商業保險

- 商業保險存在財務障礙
- 對於社會最需要的弱勢照顧或是高發生率事故，不是不保就是保費過高。

商業保險(1/2)

- 使用財稅資料中98年至109年的保險費資料，觀察100年後25歲以上的個人購買第一份商業保險的年齡、保費金額。
- 為觀察個人購買商業保險是否有財務門檻，控制樣本年齡在25歲以上，排除學齡前幼兒及學生的保險可能會由父母購買的情形，以個人大學畢業後且可能開始有工作及所得的樣本進行分析。

社會保險與商業保險

□ 社會保險

- 基於**社會安全**目的建立，提供被保險人**基本**生活保障。
- 政府高度介入。
- 有**強制性**，符合規定者一律納保。
- 保費由**雇主**、**被保險人**、**政府**共同分擔。多數國家以勞雇負擔為主，政府負擔比例較小或不負擔，如德國、韓國由勞雇雙方共同負擔健保費用，法國政府負擔健保費用15%。
- 收費方式考量量能負擔

□ 商業保險

- 營利目的，有進入的**財務門檻**，並根據被保險人需求提供不同保障。
- 具**選擇性**，民眾自行選擇是否投保。
- 被保險人自行負擔保費。
- 費率根據風險高低收費

台灣人口投保人壽保險投保率統計

年齡	男			女			合計		
	投保人數	人口數	投保率%	投保人數	人口數	投保率%	投保人數	人口數	投保率%
0~14	629	1,502	41.88%	580	1,392	41.71%	1,210	2,894	41.80%
15~19	358	576	62.21%	321	525	61.19%	680	1,101	61.72%
20~39	2,354	3,279	71.80%	2,333	3,111	74.99%	4,687	6,390	73.35%
40~59	2,664	3,629	73.39%	3,051	3,768	80.97%	5,714	7,397	77.25%
60~64	565	813	69.51%	667	869	76.76%	1,232	1,682	73.25%
65~	1,060	1,789	59.24%	1,394	2,141	65.09%	2,453	3,930	62.43%
合計	7,630	11,589	65.84%	8,346	11,806	70.70%	15,977	23,395	68.29%

單位：千人

商業保險(2/2)

- 民國100年後為25歲以上購買第一份商業保險的人數共862,240人。
- 民國100年至今，年齡不限是否25歲，共有3,773,395人從未購買商業保險。(約15%)

	樣本人數	平均	p1	p10	p25	p50	p75	p90	p99
保險年齡(歲)	862,240	49.70	25	27	34	48	63	75	87
保險費(元)	862,240	10,939	24	237	983	3,715	18,628	25,584	78,070

問題二

- 台灣現在開辦長照保險需要多少錢?政府有錢嗎?
- 幾歲要繳保費?現在年輕人負擔已經很重了，怎麼繳得起?
- 沒有能力繳費的弱勢族群怎麼辦?
- 未來繳保費的年輕人口愈來愈少，會不會有長照保險財務危機?通膨會不會讓保費大漲?

現行健保收費方式高敏感族群

- 低所得族群
- 三明治世代族群(多眷口族群)
- 後出生世代族群

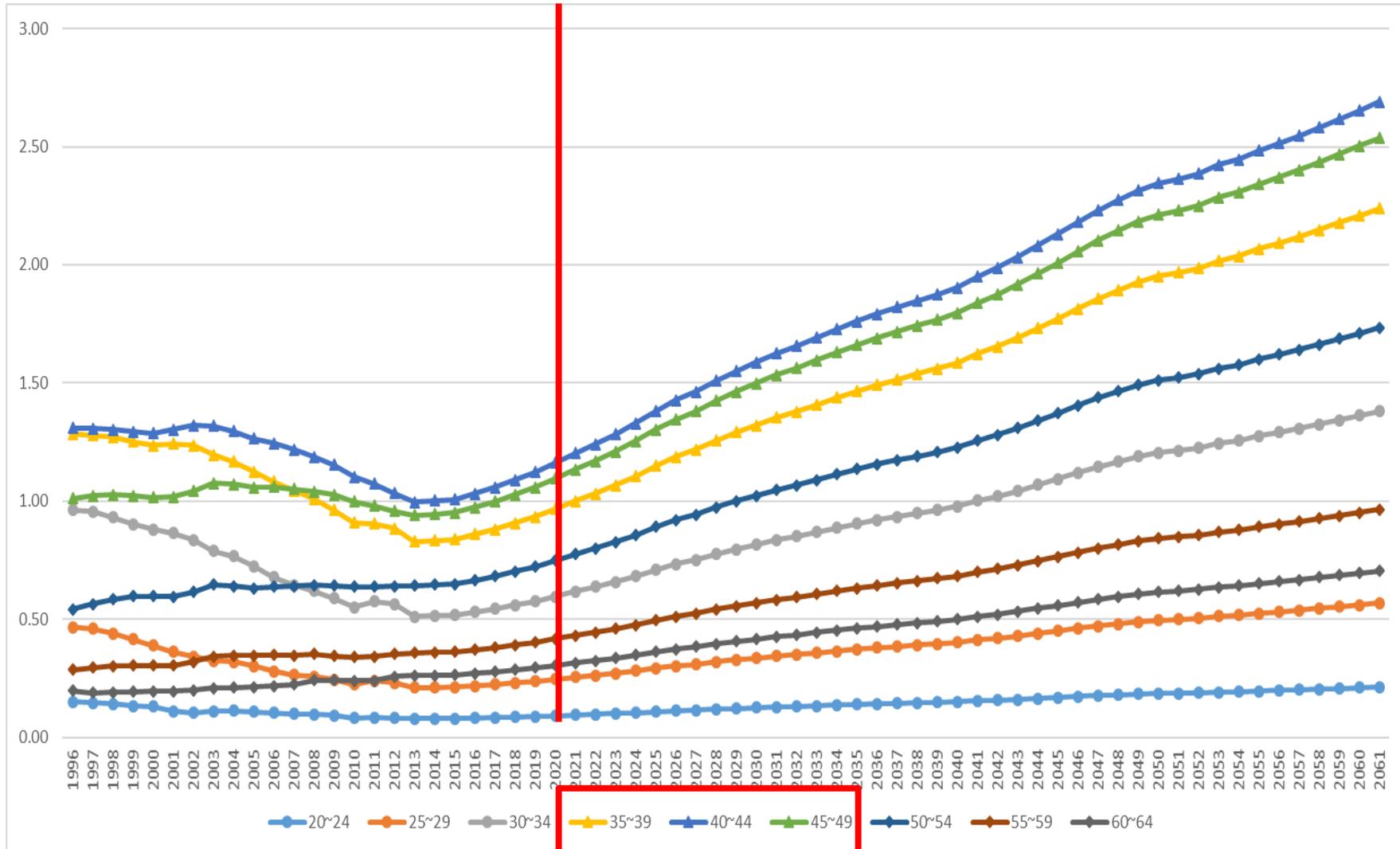
不同類型樣本家戶在保費改革方案與現制下健保財務負擔率分配情形

家庭類型	低所得		中所得		高所得		
	新制	現制	新制	現制	新制	現制	
三代雙薪	2.42%	6.93%	2.10%	3.40%	2.00%	2.06%	
三代單薪	2.87%	8.72%	2.10%	3.87%	2.04%	2.53%	
養育兒童家戶	核心單薪	3.34%	7.95%	2.10%	3.27%	2.05%	2.08%
	核心雙薪	2.53%	5.68%	2.10%	3.01%	2.00%	1.67%
	單親	2.85%	4.98%	2.10%	2.16%	1.97%	1.39%
非養育兒童家戶	2.96%	3.49%	2.10%	1.76%	1.92%	1.27%	

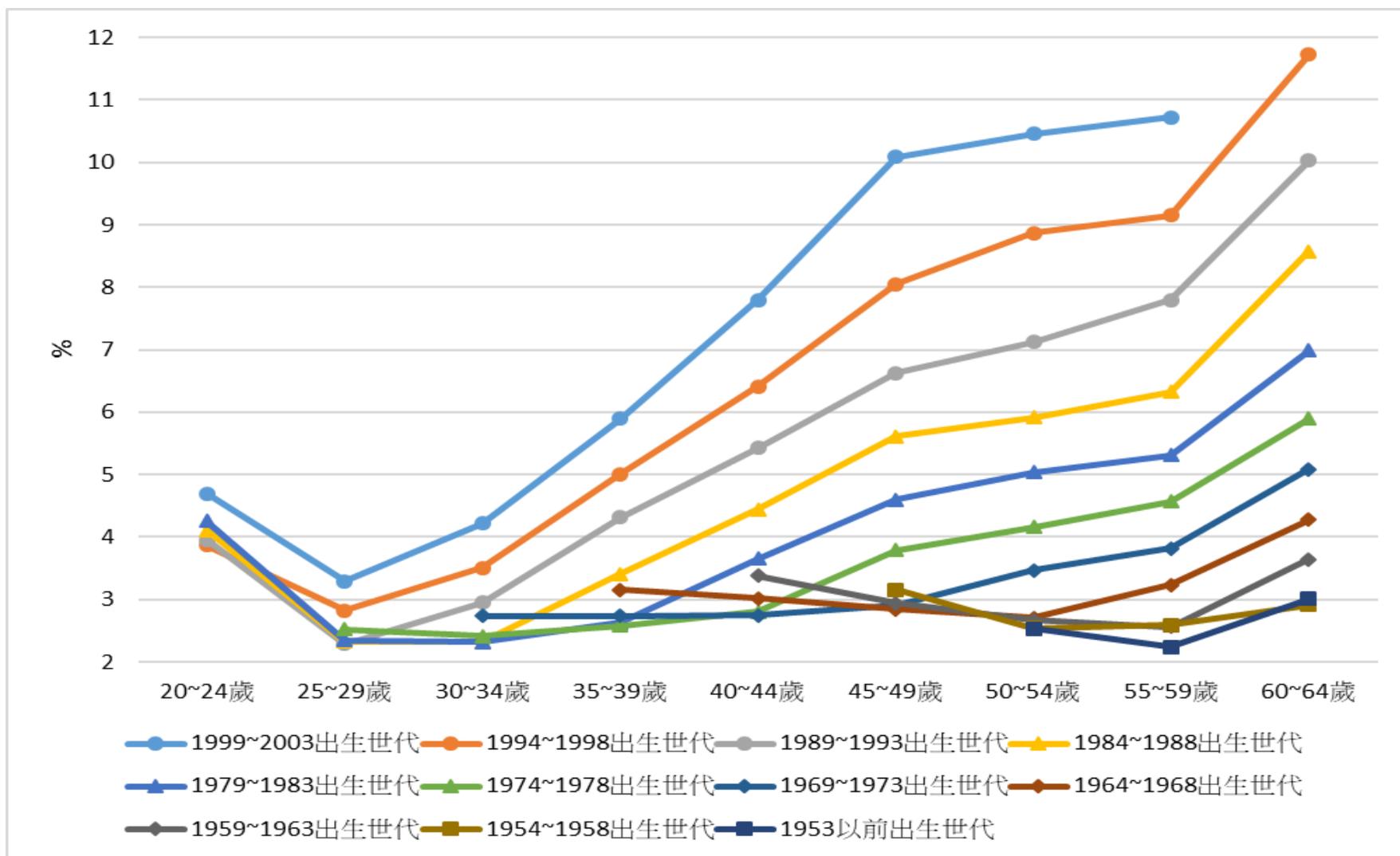
說明：低、中、高所得家戶分別指依家戶所得排序之十等分位家戶中為第一至第四、第五至第七、第八至第十等分位之家戶。本表計算時，刪除家戶健保財務負擔金額高於所得的異常值。

被保險人平均每人付費眷口數

至2061年，最高約為2.69人（40~44歲組）、最低約為0.21人（20~24歲）



世代差異： 一般保費與補充保費占總所得比重(有效費率)



政策建議

- 健保收費方式未來費基應持續擴大，加重非薪資所得及財產對於保費收入之貢獻度，可降低較晚出生世代的健保費負擔，以減緩世代負擔分配問題
 - 短期：改革補充保費收費制度
 - 中期：實施「家戶所得制」，避免論口計費，減輕多眷口家庭負擔
 - 長期：增加其他財源，或全面納入財產考量。

- 未來若開辦長照保險，收費方式應與健保有所差異

主要參考資料

- 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。
- 112年3月13日台北市醫師公會長期照護保險系列座談會暨記者會：主題一:財務制度規劃
- 衛福部長長期照顧司<https://www.mohw.gov.tw/cp-16-74655-1.html>
- 衛生福利部社會保險司簡報，長照保險給付及支付規劃說明，2014.11.18。
- 長照保險制度較能因應國民的長照需要，衛生福利部。

<https://www.mohw.gov.tw/cp-2648-20060-1.html>

- 台灣社會福利學會政策論壇，「長期照顧之「錢從哪裡來」：保險、稅收或其他路徑？」

<https://swat.welfaretaiwan.org/2014-09-13-07-14-05/2014-09-13-07-16-03/2015/160-2015-12-27-07-37-53>

謝 謝 聆 聽

