

社會保障財政法之概念與原則建構 —以長期照顧服務之財源論為中心

廖欽福*

要 目

- | | |
|---------------------------|------------------------|
| 壹、現代福利國家下社會保障 與長期照顧之展開 | 參、社會保障財政法之法概念與原則 建構 |
| 貳、社會保障法之概念與法律 體系 | 肆、我國長期照顧財源論問題解析 |
| | 伍、結論 |

提 要

我國在 2015 年完成了「長期照顧服務法」之立法，而「長期照顧保險法」（草案）也正由立法院審議中，面對臺灣高齡化與少子化的危機，滿足長期照顧需求乃憲法生存權保障與相關基本國策之誠命落實，而相應之照護經費支出的財政問題隨之而來。本文擬就社會保障法之基本理念出發，嘗試建構社會保障財政法之法概念與原則，並解析長期照顧財源論，關於財源以「保險費」或「稅捐」的爭議，並以「財源論」、「規範論」、「權利論」之方法進行檢視。

壹、現代福利國家下社會保障與長期照顧之展開

一、高齡化與少子化下長期照顧的需求轉變

(一) 高齡化與少子化的衝擊

近百年來，人類社會在科技、經濟、文化等各種層面都經歷重大變遷，許多國家國民平均壽命延長不斷創造新紀錄，高齡化人口成為人類社會逐漸普遍化現象，同時，高齡化人口不斷增多也帶來嶄新的挑戰，長壽而健康的人生固然是

* 本文作者為國立高雄第一科技大學科技法律研究所副教授。

不少人的願望，但高齡而不健康，同樣是不少人須面對的命運¹。第二次世界大戰後嬰兒潮，在2011年成為老人潮，預估在2014年65歲以上老年人口達到30%的國家，包括了日本、義大利、德國、新加坡與我國，在少子化趨勢下，老人照護問題日趨重要²。少子化影響層面相當大，除了影響國家競爭力、教育發展、生態與永續發展外，因人口解構失衡，也影響財政收入，因青壯年人口銳減、勞動力減少、產業萎縮，各項稅收減少，而人口因素使得國家負擔較高的老人福利、安養措施與醫療照顧成本³。

臺灣在1993年即已經進入高齡化社會，據國家發展委員會（原經濟建設委員會）統計，臺灣將在2017年進入與許多歐洲國家一樣的高齡社會，甚至在2026年與日本一樣的超高齡社會，其背後很重要原因在於少子化，因臺灣目前每位婦女生育數僅1.2人，居各國之末，預計2023年人口會開始負成長，當然受到衝擊的是養老制度⁴，此嚴重問題如不改善，將導致個人、家庭、企業、社會甚至國家面臨無法永續發展的威脅⁵。也造成了長照需求。除老人外，其他族群亦有長期照護需要。

過去西方發達國家進行社會國家改革，在新興工業國家或地區，被認為從來沒有實現類似福利國家制度，以亞洲（如臺灣、南韓、新加坡、香港、馬來西亞）為例，實行所謂「剩餘模式」的社會福利制度，也就是政府責任在家庭與市場之後，但也有例外，例如新加坡的房屋政策、香港的醫療措施、臺灣的勞工保險。前述制度通常有以下假設：第一，國民必須自食其力，工作是維持生計的最佳手段；第二，當生活有困難時，最有效的安全網是家人、親族、鄰里；第三，政府責任是輔助性的，並非要取代個人和家庭責任，更非擔當社會資源分配者角色⁶。但此思維已經逐漸改變，轉由國家與社會共同承擔責任，擔負照顧者角色。

¹ 許政賢「高齡化社會中法律規範的挑戰—以養護（長期照護）契約在臺灣社會發展為例」，月旦法學 23 期，2014 年 7 月，頁 72。

² 李麒「日本長期照護保險制度之建構—以 2011 年之修法為重心」，法學新論 45 期，2013 年 12 月，頁 55。

³ 唐順得「因應少子化探討公教福利制度」，臺灣教育 671 期，2011 年 10 月，頁 31。

⁴ 蘇永欽「從以房養老談幾個民法觀念」，月旦裁判時報 31 期，2015 年 1 月，頁 74。

⁵ 簡玉聰「二十一世紀少子化時代之新人權論—建構積極生育權試論」，收錄『現代憲法的理論與現實—李鴻禧教授七秩華誕祝壽論文集』，元照，2007 年 9 月，頁 613。

⁶ 周永新「全球化與社會福利」，社會政策與社會工作學刊 7 卷 2 期，2003 年 12 月，頁 8-9。

人口老化使得照顧需求量與質的增加，伴隨著家庭與就業結構轉變導致照顧者可得性的降低，使得「照顧」逐漸由私部門轉變成重要的公共議題，老人的長期照顧被界定為「新社會風險」⁷，成為臺灣所不可逃避的社會問題。

(二) 照顧風險與長期照顧：從殘補片段到完整保障

所謂「照顧風險」乃指個人因傷病所生的「照顧需求性」，其中包含「自理能力降低」、「無助」或「無法自立」等狀況；「照顧需要」乃是，某人無法再自己從事日常的身體照顧、飲食準備或進食、行動或整理家務，而其中一項甚至必須仰賴他人幫助，此種照顧需求可能發生在生命中任一階段⁸，面對這樣的趨勢，長期照顧制度因此產生。

所謂的「長期照顧」，係針對因先天或後天的身心功能障礙進而出現失能，致使生活需要他人協助或照顧者，除了身心障礙者外，以老人為主要對象⁹。雖目前我國老人福利法有各種老年照顧保障，但因中央與地方皆財政困難，導致無法投入充分與穩定的經費，帶動老年照顧的發展，也停留在政府以預算支應的「扶貧」階段¹⁰，並不夠完善。

北歐國家自 1940 年代開始推動普及式長期照顧服務，多數經濟合作暨發展組織（OECD）會員國對於長期照護在公、私部門之間的責任分工定義模糊，服務的提供呈現片段、破碎（fragmentation）與殘補（residualism）的取向，直至 1980 年代及 1990 年代開始，才逐漸將其視為特殊的、需要集體力量介入之社會風險，

⁷ 陳明芳「福利國家的重構：以德國長期照護保險制度的建置與改革為例兼論臺灣可得之借鏡」，臺大社會工作學刊 25 期，2012 年 6 月，頁 159。

⁸ 鍾秉正「社會保險總論」，收錄臺灣社會法與社會政策學會（編）『社會法』，元照，2015 年，頁 125。

⁹ 陸敏清「淺論我國長期照護服務法草案」，長期照護雜誌 17 卷 3 期，2013 年 12 月，頁 284。日本情況與臺灣有類似缺失，在 2000 年 4 月開始實施介護保險之前，皆由之社會福利關係法提供包括長期照顧在內的所有照顧服務。但以高齡者介護服務為例，主要係依據老人福利法及老人保健法提供，卻有下列缺失：1. 老人福利法：福利服務種類由行政機關決定，利用者沒有選擇的自由。2. 老人保健法：需要介護者長期入住一般醫院，造成所謂「社會性入院」，引起浪費醫療資源的指責。引自周世珍「日本介護保障法制及其基本理念之發展」，明新學報 33 卷，2007 年 7 月，頁 112。

¹⁰ 簡玉聰「老年福利」，收錄臺灣社會法與社會政策學會（編）『社會法』，元照，2015 年，頁 365。

以長期照顧為核心的全面性社會政策，逐漸成為福利國家的一環¹¹，臺灣經多年後方將長照制度建構，納入專法，有了集合式的法律規範，填補過去可能的漏洞。

二、2015 年「長期照顧服務法」的立法完成

(一) 憲法上生存權與基本國策誠命的實踐

長期照顧需求之滿足，乃憲法生存權保障與相關基本國策之落實，亦為一個現代法治國家責無旁貸的任務，我國整體社會福利政策過去不脫「殘補式」¹²之思維，政府主管機關各自為政，相關法規亦處於待整合狀態，應將長期照顧之定義統合，以為相關給付的基礎，繼而將長期照護法規的層級提升且使給付具體化，避免流於訓示規定，方能落實憲法保障的實質內涵¹³。

例如日本憲法第 25 條規定「所有國民，均享有最低限度的健康且文化之生活權利，國家，關於所有的生活層面，須努力於提升及增進社會福利、社會保險及公共衛生」，乃日本社會安全立法政策的憲法基礎¹⁴。我國則可從生存權的保障與基本國策的落實，建構其憲法基礎，並經由立法實踐¹⁵。

臺灣在 2015 年 5 月 15 日通過「長期照顧服務法」，6 月 3 日公布，將自 2017 年 6 月 3 日生效施行¹⁶。依據其第 1 條第 1 項所揭示的立法目的在於「為健全長期照

¹¹ 同註 7。

¹² 我國長期照顧相關法規分別是由社政（老人與身心障礙）、衛生行政與退輔等三大體系進行規範與推動，散見於個別法規。參見，吳尚琪；周世珍；沈文君；陳麗華；鍾秉正；蔡閻閻；李孟芬；周麗華；謝東儒；陳敏雄；陳君山；謝美娥「我國長期照護相關法規之探討」，長期照護雜誌 11 卷 1 期，2007 年 3 月，頁 35-50 的整體說明。

¹³ 鍾秉正「論長期照護制度之憲法保障」，收錄『社會法與基本權保障』，2010 年 6 月，頁 227-228。

¹⁴ 同註 2，頁 19。日本國憲法第 25 條：「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」。「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」。相關文獻，參見，周宗憲『憲法上人民最低生存權的性質與司法保障—我國與日本學說及司法判決（大法官釋憲）見解的檢討』，輔仁大學法律學研究所博士論文，2003 年該論文。

¹⁵ 謝榮堂「憲法委託之社會立法實現與社會安全制度」，軍法專刊 56 卷 6 期，2010 年 12 月，頁 117-138。

¹⁶ 衛生福利部表示，本次法案主要包括 5 大面向，分別為長照服務內容、人員管理、機構管理、受照護者權益保障、服務發展獎勵措施，就此五類要素予以規範，確立長照制度供相關人員遵循。「長照服務機構整合並整體進行規範 立法院三讀長期照顧服務法」（法源法律新聞 2015/5/18）。

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」，觀其立法理由為中華民國憲法增修條文第 10 條第 8 項規定，略以「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作」。我國人口快速老化，長期照顧需求日益增加，健全長期照顧服務體系、發展服務人力與機構資源及確保服務品質愈顯其重要性，爰制定本法以資遵循。可謂前揭憲法規範的具體實踐。

社會保障給付方式主要是實物給付與現金給付兩者¹⁷，根據該法第 9 條，將提供各種照護服務方式如：居家式、社區式、機構住宿式、家庭照顧者支持服務等，可謂對於我國長期照顧法制化帶來新的里程碑。該法制定與施行，已開始落實前揭憲法生存權保障與相關基本國策值得肯定。

(二) 長期服務發展基金之來源爭議

長期照顧保險財務負擔是政策持續的關鍵，須審慎評估財源及服務需求，妥為設計¹⁸。長期照顧雖然有倫理與道德的正當性，但也面臨到另一個倫理與道德的挑戰，畢竟，整體的醫療資源有限，如把寶貴的醫療資源、社會資源都投入長期照顧，將排擠其他的基礎建設、兒童教育、社會福利以及眾人所賴以維生的經濟發展¹⁹，此問題在臺灣面臨財政資源有限下，要如何分配，更顯重要。

是以人口老化導致之照顧需求增加以及相應之照顧經費支出問題，成為近代歐洲民主福利國家最主要的社會—經濟挑戰，也是晚近關於長期照顧制度選擇以及照顧財務籌措方式爭辯的核心導因，對於同樣面臨人口高齡化之新興福利國家（如臺灣）未來的發展具有重要的參考價值²⁰。

關係長期照顧服務之其財源者，最新立法有「長期服務發展基金」之設置，依第 15 條規定：「中央主管機關為促進長照相關資源之發展、提升服務品質與效率、充實與均衡服務及人力資源，應設置長照服務發展基金」（第 1 項）；「前項基金額度為新臺幣至少一百二十億元，五年內撥充編列」（第 2 項），而依據第 3

¹⁷ 碓井光明『社會保障財政法精義』，信山社，2009 年，頁 13。

¹⁸ 吳秀玲「長期照護法制與國家財政能力負擔—日本法與我國法之比較分析（上）」，中正財經法學 4 期，2012 年 1 月，頁 230。

¹⁹ 蔣欽堯「長期照護立法的倫理基礎」，應用倫理研究通訊 44 期，2007 年 11 月，頁 79。

²⁰ 同註 7。

項：「基金之來源如下：一、政府預算撥充。二、菸品健康福利捐。三、捐贈收入。四、基金孳息收入。五、其他收入」，並根據第4項；「基金額度及來源，應於本法施行二年後檢討」，根據其立法理由，乃原則上由中央主管機關編列一定額度之單位預算撥充之，並檢討修正菸害防制有關法令，規定提撥一定比率之菸品健康福利捐於該基金，以健全並穩定其財源，並期達成收支平衡。

本條在立法過程爭議不斷。根據新聞報導²¹：長照法立法過程爭議在於第15條條文，5年90億元的長照基金來源藍綠見解不同，民進黨團認為90億元根本無法支應長照開支，提出加徵10%遺產稅、贈與稅及加徵0.5%的營業稅，以因應90億元長照基金，一併解決「長照保險法」上路後近千億元支出。而國民黨團認為，加稅恐怕會牽動物價，影響太大。針對財源爭議，民進黨提出條文修正動議，要求除政院編列基金額度外，也希望以遺贈稅與消費稅等加稅方式補足，雖然沒有通過，但條文修改為基金額度至少為120億元。

長照基金財源如由政府預算撥充，則一般的稅收經由預算編列，如由來源或以目的稅或者指定用途稅方式，亦可考慮；至於以應逐年下降之菸品健康福利捐²²為來源，為多數社會福利來源所爭食²³，其穩定性與正當性恐有疑問。

長期照顧之法律建構，其攸關人民的權益保障，應加強法律保留密度²⁴外，另在於社會保障的財源之核心，其所需的費用是由何人負擔？因為社會保障將形成國民負擔，為國民所關心²⁵。亦即，社會保障制度只有在其財源獲得確保前提，才可能發展成現實的制度；以何種方法籌措財源，也往往決定給付之性格，因而財源論之重要性自不應忽視²⁶。

三、「長期照顧保險法」之立法考察

攸關長期照顧服務法之核心配套者，乃「長期照顧保險法」(草案)，經多次

²¹ 「長照基金財源增至120億」(聯合晚報 2015/5/15)。

²² 關於菸品健康福利捐收取的批判，參見，廖欽福「以健康為名的不樂之捐？—菸品健康福利捐之課徵與法律性質初探」，南臺財經法學創刊號，2015年，頁22以下。

²³ 詳細規範，參見菸品健康福利捐分配及運作辦法。

²⁴ 同註9，頁293。

²⁵ 同註17，頁13。

²⁶ 蔡茂寅「社會保障的財政問題」，收錄『立憲國家之課題與挑戰--許志雄教授六秩華誕祝壽論文集』，元照，2013年，頁595。

爭議與討論，行政院在 2015 年 6 月 4 日通過²⁷，依據其草案總說明：「為使長期照顧制度完整及持續推行，需建立一套妥善機制，以籌措充足財源。考量社會保險制度具有風險分擔、自助互助精神，能提供有長期照護需要國民之照顧服務，且其給付方式較具公平性及效率性，可避免社會資源浪費，爰以社會保險理念為基礎規劃長期照顧保險」，草案第 1 條第 1 項規定：「為提供國民基本之長期照護服務，辦理長期照護保險，以增進社會安全福祉」，為其立法目的。

根據長期照顧保險法（草案）第 34 條：「保險人評估對象有長照需要時，應依其照顧計畫（包括長照需要等級），提供下列保險給付：一、身體照顧服務。二、日常生活照顧及家事服務。三、安全看視服務。四、護理服務。五、自我照顧能力或復健訓練服務。六、輔具服務。七、居家無障礙空間規劃或修繕服務。八、交通接送服務。九、喘息服務。十、照顧訓練服務。十一、照顧諮詢服務。十二、關懷訪視服務。十三、照顧者現金給付。十四、其他經主管機關公告之服務」；上述乃國家將提供的長照給付服務類型。而其徵收方式，應隨同全民健保費徵收之²⁸。

（一）德國經驗

德國在 1994 年通過照護保險法，作為社會保險體系的第 5 支柱，納入德國社會法典第 11 篇，且鑑於法定健康保險負擔日益沉重，為解決此一困境並開發新財源，立法強制凡具備有法定健康保險義務的保險對象，均要加入照護保險，此乃繼健康（疾病）保險、職業災害保險、年金保險與失業保險的第 5 種社會保險²⁹。

（二）日本經驗

依據按日本國立社會保障人口問題研究所預測，65 歲以上老年人口比例將由 2000 年的 17.4% 上升至 2015 年的 26%，2050 年的 35.7%。進入 90 年代以來，日本經濟一直停滯不前，加上人口急劇高齡化，社會保障制度面臨著前所未有的財政

²⁷ 行政院會通過「長期照顧保險法」（行政院即時新聞 2015/6/4）。

²⁸ 長期照顧保險法草案第 28 條。

²⁹ 謝榮堂、周佳宥「德國照護保險法制之研究—作為我國未來立法借鏡」，軍法專刊 55 卷 5 期，2009 年 10 月，頁 85 以下。

困難³⁰。我國稱「照護」、「照顧」，日本則稱「介護」³¹，日本所謂「介護」乃20世紀所創造的新詞彙，「介」乃支持，「護」乃保護，介護即在「照顧」³²。

日本長期照護保險法於1997年立法，2000年4月1日起實施，該法以地方鄉鎮村為保險人，65歲以上之國民為第1號被保險人，40歲至64歲為第2號被保險人，採取社會保險方式，落實高齡老人之照顧，服務內容包括在宅協助，例如進食、入浴、如廁等，同時提供地區型服務設施，如老人養護中心、療養病房等，以維護老人尊嚴、保費公平負擔為原則。該法制定時要求每5年定期檢討現況，提出法律修正，2005年修法時以「預防重視型體系」為重心，設置地域整合支援中心，實施部分伙食費、居住費自行負擔制度。2011年修法以增設定期巡迴服務、強化市鎮村權限、失智症對策，減緩提升保費為重心，為促使長期照護保險法制健全化，日本實施長期照護保險法10餘年之經驗³³，相當值得我國借鏡。

貳、社會保障法之概念與法律體系

一、社會保障法的生成與借鏡

人的一生，不免有生老病死，於社會共同生活時，又往往遭遇饑荒、災害，及失業、家族需要照顧等等問題。近代以前，此等涉及生活危險事故的問題主要由個人、家族，乃至宗族社會因應，國家幾乎毫無或僅低度提供因應之道。究其原因，殆因此等問題或被視為天災，或被認為係因個人因素所致，因而帶有濃厚的「私問題性」，除非危及統治基礎，否則不具有國家援手的「社會問題性」所致。鑑於資本主義的生理與病理現象、自由國家的界限與變貌、近代市民法原理的缺陷及其修正、建構社會保障的理念基礎等因素，逐步開展社會保障法的建

³⁰ 吳震能『日本社會保障制度之研究—以權利救濟為中心』，中正大學法律研究所博士論文，2009年，頁91。

³¹ 日本社會保障法制出現「介護」二字，首見於1999年施行的「介護休業制度」，1992年法律第76號「育兒休業、介護休業等育兒又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」第2條第2款規定「介護休業」定義為「労働者が介護處於要介護状態之家族所需之休業」；至於「要介護状態」則於第2條第3款定義為「因負傷、疾病或身體上、精神上之障礙，於労働部所定期間内需要常時介護之状態」；而「介護」的內容，則是對步行、排泄、飲食等日常生活提供必要之協助。參見，周世珍「日本介護保障法制及其基本理念之發展」，明新學報33卷，2007年7月，頁106。

³² 同註18，頁247。

³³ 同註2，頁17。

置³⁴，社會法則在此理念下逐漸成形。

(一) 德國經驗

工業革命後由於資本集中的生產制度，促使自給自足的農耕社會轉變為非自主的受僱勞動體制，以及資本家對工人的剝削而形成勞資關係的對立衝突。為化解這些矛盾衝突及社會上的不安因素，德國俾斯麥首相在立法上除限制資本家的經營自由外，同時課予雇主義務來保障勞工的生存權利，因而逐漸形成現在的社會安全制度，以實現社會分配正義及保障人民無後顧之憂，且不虞匱乏之生存³⁵。德國法認為「社會法乃是以社會公平與社會安全為目的之法律。其作用在透過社會給付制度的建立與運作，以消除現代工業社會所產生的各種不公平現象」，社會法體系包含社會預護、社會扶助、社會促進、社會補償 4 大項³⁶。

關於社會安全體系，如屬廣義則包含了勞工安全制度；狹義則以社會保險制度、社會補償制度、社會救助制度為 3 大支柱³⁷，此點與日本的社會法類似。

(二) 日本經驗

日本關於社會法的概念，乃以生存權理念為頂點所建構的「社會基本權」概念，其具體化有賴於兩大法領域之落實：其一為關於社會團體（勞工團體或中小企業團體）之結成、活動之權利以及其保護、助成之法領域。其二為有關社會保護（勞工保護、生活保護或社會保障給付）之權利，以及為實現此等權利之法領域。目前「社會保障法」（或有稱「社會安全法」）則泛指後者所構成，社會法的領域雖不斷擴充，但核心仍是以勞動法與社會保障法無疑³⁸。

依據日本在 1950 年社會保障制度審議會，其所提出的「關於社會保障的勸告」，對於何謂社會保障提出了具體的論述，乃指「因為疾病、受傷、分娩、死亡、老化、失業、多數子女等原因所導致的貧窮，經由保險的手段或直接由國家負擔構成其經濟保障，對於因陷於生活困難者由國家以扶助的手段，給予最低生

³⁴ 蔡茂寅「社會保障法概說」，收錄『人權、正義與司法改革—陳傳岳律師七秩晉五華誕祝壽論文集』，元照，2014 年，頁 42。

³⁵ 謝榮堂「社會法治國之社會安全法制」，月旦法學教室 10 期，2003 年 8 月，頁 120。

³⁶ 同註 8，頁 9-16。

³⁷ 同註 35，頁 127。

³⁸ 蔡茂寅「社會法之概念、體系與範疇—以日本法為例之比較觀察」，政大法學評論 58 期，1997 年 12 月，頁 397。

活水平的保障，並謀求公共衛生與社會福利之向上提升，營造全體國民成為社會文化生活成員的生活水平」³⁹。學說對「社會保障」之定義為⁴⁰「對於社會成員因疾病、負傷、身心障礙、老年、失業等種種因素所致之社會性窮困，由國家乃至公的責任，提供所得保障、醫療保障或社會福利服務保障，藉以滿足陷於此等窮困狀態的社會成員之需要，並進而圖其社會生活安定為目的之法領域」，並分成「社會保險法」、「社會救助法」及「社會福利法」為範圍，並及於社會津貼制度。是以，日本社會保障的法體系，主要構成乃以社會保險與社會救助為基本型態以社會保險、社會救助、社會津貼、社會福利服務（社會福祉事業）為基本構造等 4 者⁴¹。近期日本更從根本進行改革，制定施行「社会保障制度改革推進法」⁴²（平成 24 年 8 月 22 日法律第 64 号）。

二、我國社會保障法的形成與體系

因工作致殘、疾病、老年、失業等被認為是重要的生命風險，因此，國家透過不同制度、以集體的力量介入風險分擔，保障人們遭遇前述風險時的健康與經濟損失，在不同社會中具有一定程度的社會共識與政治合法性。相較之下，照護的需求傳統上被認為是家庭的責任，家庭網絡外的支持主要由慈善單位以及地方的救助體系承擔。與前述其他對抗生命風險的制度相較，照護相關的公共支持在涵蓋率以及服務提供的水準上通常相當有限⁴³。我國過去的社會保障制度也是如此。

現今的社會保障目的以預防貧窮、救濟並維持保障國民最低生活水準，而使國民達到有健全及安定的生活將是最適切。故我國社會保障制度陸續整備、充

³⁹ 同註 17，頁 1。相同見解例如，定義首見於 1950 年日本社會保障制度審議會所提出之「社會保障制度に関する勸告」（俗稱 50 年勸告）。同註 34，頁 49；同註 38，頁 400。

⁴⁰ 清正寬、良永彌太郎（編）『論點社會保障法』，中央經濟社，1996 年，頁 3。轉引自，同註 34，頁 49。

⁴¹ 西村健一郎『社會保障法』，有斐閣，2005 年初版，頁 24。轉引自，同註 30，頁 92。

⁴² 本法其乃針對近年來因少子高齡化所產生諸多問題，如社會保障給付費用的增加、生產年齡人口減少而關於國民社會保險費負擔的增加、乃至於中央到地方因社會保障所需要財政增加所導致財政的惡化、（日本）所得稅法等一部改正法律（平成 21 年法律第 13 号）附則第 400 條之旨趣等，為求取社會保障制度財源的確保，受益與負擔的均衡等進行改革，並設置了所謂「社会保障制度改革国民會議」，以此為目的展開了改革。以上參見該法第 1 條。

⁴³ 同註 7，頁 159。

實，如今已逐步跨越預防、救濟窮困的目的，朝向保障國民生活健全安定、提升生活水準等多樣化的制度設計⁴⁴。

(一) 一般分類的觀點

我國社會法體系的分類，其分類方式眾多，說法不一，我國社會法體系的基準，論者分類有以下 4 者⁴⁵：1. 社會預護：給付原因在於社會風險事故的發生；2. 社會補償：對於特殊犧牲者的補償；3. 社會促進：基於機會平等；4. 社會救助：確保基本生存。

(二) 財政分類的觀點

如以財源為體系化的基礎⁴⁶，則有「先前保險費，作為風險事故發生時提供保險給付和預護」的社會保險，如全民健康保險、農民健康保險、國民年金、勞工保險、軍人保險、公務人員保險、就業保險等，亦即以保費作為社會財源的社會保險體系，另一類則是國家稅收支付的社會給付，包括老年農民福利津貼、中低所得老人津貼、特殊境遇家庭扶助等社會津貼，以及兒童青少年權益保障、身心障礙者權益保障、老人福利、住宅安全、就業促進等福利服務保障，此外，尚有犯罪被害人補償、二二八事件補償、戒嚴時期權利回復、戰士授田證處理、傳染病防治補償與社會救助等以稅收作為財源的社會給付體系。

另外，社會性給付如依據其財源以及財務處理方式，大致尚可區分為社會保險給付及非保險給付，前者已具有投保義務的國民繳納費用作為主要的財源，保費收取與支出具有目的關聯性，且社會保險財務與一般稅收預算分離，屬於「相互性給付」，後者則以一般稅收作為財源並由政府預算編列支付，使國家對於人民提供之「單向性給付」，亦有稱之為「恩給性」社會給付⁴⁷。

⁴⁴ 同註 30，頁 27。

⁴⁵ 林谷燕、邵惠玲、郝鳳鳴、郭明政、蔡茂寅「社會法的概念、範疇與體系」，收錄臺灣社會法與社會政策學會（編）『社會法』，元照，2015 年，頁 41-44。

⁴⁶ 同註 45，頁 40。

⁴⁷ 孫迺翊「恩給性社會給付沒保障？--憲法與行政法角度的分析」，月旦法學教室 52 期，2007 年 2 月，頁 79-88。

參、社會保障財政法之法概念與原則建構

一、面對少子高齡化下的社會保障財政危機

社會保障法重要性雖與日俱增，但今日其所面臨的課題亦十分嚴峻，質言之，諸如少子化、高齡化的社會變化、財政制約的逼迫、貧富差距與個人差異的擴大等現象，均必須嚴肅思考永續性社會保障制度之可能性，而此亦為已漸屆成熟期之我國社會保障法學無可逃避的課題⁴⁸。特別是高齡少子化將對於國家財政的營運產生威脅，在歲入方面，少子化意味著未來勞動人口減少，亦即未來能負擔國家財政支出的納稅義務人減少，除非國家開闢新財源，否則意味著財政收入將隨之減少；其次，在歲出部分，高齡化意味需要仰賴國家資源扶助照顧的老年人增加，亦即各種福利支出項目將隨之擴大，一消一長間，國家財政健全營運所產生的收入支出破綻，由此昭然可見⁴⁹，國家財政問題的困境將不可避免。

人口老化雖增加長期照顧經費支出規模，但不一定導致財務問題；只有當人口老化伴隨著因少子化導致未來工作與保費繳交世代的減少，才會明顯衝擊社會安全制度的財務健全性⁵⁰。社會保障財源作為社會保障支付的來源，其原屬於附隨性質，但無財源則社會保障無法實施，故如何確保社會保障財源則是施行社會保障所不可缺乏，故如定性社會保障的根本在於社會財源的確保，並非言過其實⁵¹。

二、社會保障財政法的法概念與體系

財政作用在外觀上雖然似是價值中立、不帶任何色彩，但實質上卻可決定公共行政之質與量。國民對公共行政之依存度日高，在「無行政，即無現代之社會生活」情況下，財政作用進而成為決定國民享受（並且是不得不享受）因行政活動所保障基本人權水準（質與量）之最重要因素⁵²。

我國法學界並未自「規範論」與「權利論」的立場，有意識地檢討財政作用，

⁴⁸ 同註34，頁63。

⁴⁹ 羅承宗「少子化對憲政運營的衝擊與對策」，收錄『新世紀財稅與預算法理論與課題』，漢蘆，2011年，頁270-271。

⁵⁰ 同註7，頁197。

⁵¹ 同註17，頁13。

⁵² 蔡茂寅「財政法」，月旦法學教室13期，2008年8月，頁66。

並進而建立可資遵循的理論架構，而把財政法的研究，停留在對於技術性規定展開解釋論的層次⁵³，目前臺灣所應關注的社會保障財政問題，亦有上述疑慮存在。是以將社會保障以財政為中心進行體系研究，當有其必要性。

所謂財政，乃涉及以公權力為主體，為達成公共的活動為目的所形成的經濟性活動⁵⁴。法學上的財政概念，傳統日本公法學對於概念的理解，乃指國家為達成任務之所需，對其必要的財源所為籌措、管理、使用之作用⁵⁵。財政乃國家或地方公共團體為其存在的必要取得財源與管理作用的總稱，即包括財政權力作用與財政管理作用兩者⁵⁶。

關於社會保障的財政事項，乃是社會保障財政⁵⁷，故社會保障財政乃指對於社會保障所需資金之調度與管理並以其目的所進行的資金使用，核心在於對於財政資金以「社會保障給付」的使用，其最重要在於財源的確保，其以「給付」為中心並附帶支應營運所需管理的費用⁵⁸。日本學者碓井光明教授之專書『社會保障財政法精義』⁵⁹，則對於社會保障財政法展開具體體系的論述，可為我國將

⁵³ 蔡茂寅「財政作用之權力性與公共性一兼論建立財政法學之必要性」，台大法學論叢 25 卷 4 期，1996 年 7 月，頁 56。

⁵⁴ 重森 曉・鶴田廣己・植田和弘『Basic 現代財政學』，有斐閣，2005 年新版，頁 11。

⁵⁵ 金子宏「總說」，收錄雄川一郎・鹽野宏・園部逸夫（編）『現代行政法大系 10—財政』，有斐閣，昭和 59 年初版，頁 1。

⁵⁶ 田中二郎『新版-行政法（下卷）』，弘文堂，平成 7 年，頁 205 以下。

⁵⁷ 同註 17，頁 11。

⁵⁸ 同註 17，頁 12。

⁵⁹ 該書所建構體系與論述內容，主要有：第 1 章 社会保障財政法への招待：1. 社会保障財政とは：〔1〕社会保障〔2〕社会保障財政。2. 社会保障財政法：〔1〕社会保障財政法とは〔2〕社会保障財政の主体と社会保障財政法〔3〕社会保障実施の仕組み〔4〕社会保障財政法の存在形態。3. 社会保障財政法の基本原則：〔1〕財政法の基本原則〔2〕生存權保障〔3〕平等原則。

第 2 章 社会保障財政法の基本構造：1. 社会保障財政の重層構造。2. 社会保障財政における政府間關係。3. 保險方式。4. 資金の共同拠出。5. 社会保障財政行政法。

第 3 章 医療保障・介護保障財政法：1. 医療給付費の財源構造。2. 被用者医療保險。3. 国民健康保險。4. 高齢者医療。5. 介護給付財政法。6. 社会保険診療報酬支払基金・国民健康保險団体連合会。

第 4 章 年金財政法：1. 公的年金の種類と年金財政。2. 国民年金財政の法。3. 厚生年金財政・共済年金財政の法。4. 年金支給と法。

第 5 章 公的扶助・社会手当・社会援護と財政法：1. 公的扶助と財政法。2. 社会手当と財政法。3. 社会援護。

第 6 章 社会福祉財政法：1. 社会福祉財政法総説。2. 児童福祉・母子福祉財政法。3. 高齢者福祉財政法。4. 障害者福祉財政法。

來體系建構之引介。所謂財政作用包括財政收入、管理營運及支出作用³三大領域，欲探討社會保障之財政問題，依理亦應措意於此⁶⁰，而後續應可就各階段、各領域加以建構其體系與基本構造；並將社會保障法與財政法二者進行結合研究，展開新的法領域建構。

三、社會保障財政法的基本原則：以日本為例

(一) 財政民主原則

財政作用乃是國家取財於民，用之於民的過程及結果，由於其公事務性質，在國民主權原則拘束下，有必要依國民共識形成決策並予以監督，為財政民主主義所由來之重要原因⁶¹。「財政民主原則」，或稱「財政民主主義」，乃是一種理念，一種原則⁶²，體現在財政民主制度的實踐。財政民主制度的實體，在於經由公正的程序，對於人民以其經濟上的負擔能力，課徵租稅，以該收入，對應於國家或地方公共團體為適正的支出，一般所稱財政議會議決主義，不過是財政民主制度的手段與程序。

財政民主主義，乃主張對於國家的財政作用，應該受到另一個機關的統制，而有稱為「財政議會主義」或「財政法治主義」，但兩者重點不同，前者應較偏向立法機關能在財政作用的事前或事中進行約制，而後者除有議會監督外，更應該納入司法機關的事後審查⁶³。

首先，社會保障財政法與財政民主主義間的關係⁶⁴，在日本根據憲法第 83 條財政民主原則的拘束，並輔以憲法第 84 條、85 條、86 條；關於第 84 條要面對的是所謂「社會保險費」與租稅法律主義的關係，而社會保障的給付，則依據第 86 條需要經國會的議決，社會保障的給付方式，如果以補助金方式為之，則其與國家對於產業的補助⁶⁵同樣產生如何評價其效率的問題。最後，尚有所謂「透明

⁶⁰ 同註 26，頁 595。

⁶¹ 同註 52，頁 67。

⁶² 新井隆一「財政民主—一憲法學から」，收錄日本財政法学会『財政民主主義』，學陽書房，1994 年，頁 43。

⁶³ 廖欽福『憲法公債概念及基本原則之研究』，中原大學財經法律研究所法學碩士論文，1999 年，頁 164。

⁶⁴ 同註 17，頁 48-49。

⁶⁵ 關於補助之法課題，參見，廖欽福「文化創意產業發展與經濟補助之運用初探」，科技法律

性」原則，對於社會保障制度之決定，應該容易且確實可以理解；以及「公有資金、財產尊重主義」等。上述日本憲法上財政民主原則之論述，當可與我國憲法上相關財政條款結合，進行我國社會保障財政法的財政民主統制論述。

(二) 生存權的保障

日本對於社會保障乃基於憲法第 25 條，國民享有最低限度之健康與文化生活保障，國家應對於國民生活關於「社會福利」、「社會保障」、「公共衛生」之提升與增進努力⁶⁶。依據日本前揭憲法第 25 條意旨，生存權保障乃憲法上重要課題，如果國家為了社會保障課徵社會保險費因而對於生存權產生威脅，則可能主張有違反憲法疑慮，就此對於低收入的高齡者課徵長期照護保險費，日本法院實務上見解認為，長期照護保險乃基於國民共同連帶互助之理念，對於需要長期照護者始予照護給付為目的之社會保險制度。依據憲法第 25 條「健康與文化之最低生活」之抽象、相對概念下，其具體化的內涵乃考量文化、社會、經濟等條件，對於國民生活狀況後經由立法具體化決定，並應該考量國家或地方自治團體的財政狀況。此種判斷具有多方面，經高度的專門技術考察後基於政策加以決定，至於立法者要採取何種措施，身為立法機關的國會或地方議會，有廣泛的立法裁量權，除非是有濫用裁量權限，或者明顯有合理性欠缺而溢脫裁量權的範圍，法院應該尊重該立法判斷（大阪地裁平成 17.6.28）⁶⁷，清晰點出社會保障與生存權間的關係。

相較之下，我國憲法第 15 條保障人民生存權，第 155 條與第 157 條要求國家應該實施社會保險制度、普遍推行衛生保健事業及公醫制度，憲法增修條文第 10 條更明示，國家應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展。國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會等福利工作，國民福祉的促進，係我國憲法之基本原則，國家負有積極作為的義務，保障人民的生存權利，俾其人民「生理上的動機」，得以獲得「生理上的圓滿」狀態⁶⁸，相較於日本，憲法基本國策與增修條文更為具體。

論叢第 11 期，2014 年 12 月該文。

⁶⁶ 同註 17，頁 2。

⁶⁷ 同註 17，頁 49 以下。

⁶⁸ 同註 18，頁 226-227。

(三) 平等原則

社會保障的財政，可能有兩個課題要面對，首先是國家所提供的社會保障，是否符合憲法上的平等原則，臺灣過去的社會保障，往往偏重特定族群，有軍公教與非軍公教間過度保護與保障不足的福利差距問題。次者，國家向人民徵收的社會保障公法上金錢給付，是否符合平等原則，例如全民健保、勞保等社會保險依據職業別或身分別，所為不平等之後續改革等⁶⁹。最後，經費負擔者與受給付者分屬不同世代下，可能引發世代間公平性的疑慮⁷⁰。

肆、我國長期照顧財源論問題解析

財源論為財政收入論之核心，固無可置疑，但財源論反向言，即為「財政負擔論」，因而不應僅侷限於「指明財政收入之來源」之財政學層次，而應探討及於公平負擔的財政法層次問題。其次，在肯定社會保障領域之財政收入論重要性時，不論從現實生活或歷史經驗均可得知，在社會保障法生成階段，其實是以財政支出（並導致行政給付）論為主要內容，並為運動論的主要訴求，其重要性較諸收入論不遑多讓，在（社會保障）給付行政的公共性與權力性普受重視的今日，此領域之支出論，尤具有法學上之重大意義⁷¹。以日本社會保障為例，各界議論焦點主要集中在如何實現各年齡層互助，社會保障財源應採取稅賦或是保險費方式來徵收，公私的責任應如何劃分，社會保障體系如何達成效率化和公平化等問題⁷²。甚至，社會安全制度財務來源的多元化，意即在公共長期照顧保險制度外，考慮強制性私人提撥制度，是因應未來人口與社會發展的新政策思維，但必須衡量實際私人提撥的經濟可能性，避免社會安全制度複製並強化勞動市場中的結構性不平等⁷³。以下以我國「長期照顧服務法」與「長期照顧保險法」（草案）之內容，進行實際問題檢驗與分析。

⁶⁹ 郭明政、林宏陽「社會法與社會安全制度之發展」，收錄臺灣社會法與社會政策學會（編）『社會法』，元照，2015年，頁63。

⁷⁰ 同註26。

⁷¹ 同註26。

⁷² 同註30。

⁷³ 同註7。

一、長照財源以「保險費」或「稅捐」的選擇爭議

社會保障的財源籌措有種種選擇⁷⁴，其中最基本者，依其財政方式分類，可分成：以「租稅」⁷⁵為財源而為給付的稅方式，以及以「社會保險費」作為財源而為給付的保險方式兩種，亦即，所謂稅方式乃是對應以行政處分形成法律關係的社會救助之財政方式，而保險方式則是對應以契約形成法律關係的社會保險之財政方式。前者即所謂的公費負擔，主要用以對應社會救助及社會福利支出之用，後者即為社會保險的主要財源，德、法、日等先進國家均採用保險方式中心型的社會保障制度。

對於高齡社會且少子化下的臺灣，執政黨與在野黨都相當重視這個問題，也在長期照護這個問題上，整體方向均表贊同，但在細部問題上仍有歧見，各有所見。

(一) 租稅說

依據新聞報導，民進黨總統參選人蔡英文宣布要推動「長照 10 年 2.0」，規劃之一是修改「長期照顧服務法」，讓長照有穩定財源。

民進黨立院黨團總召柯建銘表示，民進黨目前傾向以稅收制提供長照財源。民進黨規劃中的稅收制，標的是房地合一稅及遺產稅。並指出，長照財源的問題，民進黨經過討論，目前傾向稅收制、而非保險制，因保險制有收不到保費的風險⁷⁶。蔡英文也在臉書（FACEBOOK）⁷⁷上指出，要以遺產及贈與稅與房地合一稅為穩定財源的想法。

⁷⁴ 惟此種分類仍僅屬傾向性分類，蓋稅方式雖係指稱以稅收為主要財源的公費負擔方式，但實際上並不排斥非稅公課、自由性收入等財源；而保險方式雖係對應社會保險之財源，但社會保險中公費負擔亦屬普遍現象，抑且社會保險亦有徵收「保險稅」（而非保險費）者，因此兩者並非完全對應社會保障之特定領域或模式，但作為主要特徵之表彰，仍有其意義。同註 26，頁 598 以下。

⁷⁵ 惟「稅方式」僅為一種表彰主要特徵的略稱，正式名稱仍以及於公債、稅外收入等各種實質與非實質收入之「公費負擔」為佳。參見，同註 26，頁 598。

⁷⁶ 「長照財源，民進黨傾向稅收制」（聯合新聞網 2015/7/18）。

⁷⁷ 蔡英文臉書（2015/5/22）：「上週立法院所通過的《長照服務法》欠缺穩定的財源規劃，就像一張空頭支票、一部沒有油箱的汽車，空有名號，而無法建構普及的長照體系。因此，在長照法發布後，我們會提出修法，將遺贈稅提高 10%，加上房地合一稅，做為長照體系的穩定財源」。

至於以租稅方式支應，學界亦有所主張⁷⁸：政院版目前設定長照保險費率 1% 計算，估計 1 年可收到 600 億元，若不包括現金給付，剛開辦長照保險，1 年全部支出大約 300 億元，中間仍多出約 300 億元保費收入，政客就會想動支這筆錢，包括透過現金給付方式發出去，或擴大服務範圍、提高給付額度，甚至轉而要求作為他用。隨人口老化加速，未來 10 年長照每年經費就會增加到 500 億元，在此情況下，長照長期財源不久就會惡化，到最後，還是得政府稅收來保證。總而言之，以稅收來支應長照制度會比較公平合理，亦為當今大多數工業先進國家所採行，只有德國、日本、法國、南韓採取社會保險。稅收制有很多好處，對雇主來說，寧願繳稅給政府，透過財富重分配，建立長照，顯得簡單容易。長照有在地化、社區化的特性，透過稅收穩定財源，由地方政府整合當地社會福利單位、長照機構與各項老人福利服務，並由當地社區、鄰里監督服務品質；且若能由公益、非營利性質 NGO 來提供長照服務，照護品質比較能透過「夥伴關係」，而不是「顧客關係」來維持，這可使長照服務網絡更加穩固與永續發展。

(二) 社會保險費說

關於長期照顧的財源，以社會保險費為規劃，依據衛生福利部的主張⁷⁹為：

⁷⁸ 林萬億「找長照財源 宜從稅收支應」（經濟日報 2015/5/20）。

⁷⁹ 衛生福利部「政府完整規劃長照財源—長照基金：『穩定、可靠、立即、確定有』前瞻規劃：檢討財源及長照保險法」（2015/5/24）：政府對長照財源有完整及階段性之規劃，分為 3 階段：

第 1 階段：每年 48 億元於目前已進行到第 8 年的長照 10 年計畫逐年編列，其中用於長照資源建置部分僅 1.5 至 6 億元，其他金額則用於提供弱勢民眾基本服務所需費用的補助。

第 2 階段：基於長照資源建設必須於服務經費完全到位前完備，否則即使資金到位也將可能拿不到服務。故長照服務法明訂長照基金至少 5 年 120 億的額度，用於普及長照資源及人力，以使「有補助」或「想自費」獲得長照服務之失能者，「拿得到」或「買得到」長照服務。

此階段由於我國長照需求快速成長，長照服務資源及人力普及與充實的需求已迫在眉睫，政府與民間均已無等待財源到位再充實資源與人力的時間，故長照基金必須是「穩定、可靠、立即、確定有」的財源，不能僅倚靠「不確定、尚無法實現」的「未來財源」。

但長照的長期財源亦需有前瞻性規劃。故除目前每年 48 億用於長照 10 年服務之經費，未來在長照保險實施前繼續撥付外，政府負責任的先提出長照服務法，並注入可靠確實的「5 年至少 24 億，共計超過 120 億元」的資源建置基金經費；同時可考慮到未來民眾購買或使用時所需支付的服務經費，故於長照服務法明訂「基金額度及來源，應於本法施行二年後檢討」；同時長照保險法近期即將送立法院審議，以建立全民互助的社會保險體制。此二者均是為第 3 階段之長照財源預做準備。其中長照服務法明訂「基金額度及來源，應於長照服務法施行二

長照制度財源規劃需穩定、即時及永續。長照之資源建置，包括服務所需場地、設施、營運與服務人力等之需求迫在眉睫，資源建置已無法再等待。然目前所談增加遺產、贈與稅及房地合一稅，均是尚未實現的稅賦，尚停留在「不確定、尚無法實現」的「未來財源」階段。但現階段必須有立即可用之財源，故長照服務法為長照基金規劃「穩定、可靠、立即、確定有」的財源；同時政府亦對長照永續財源做出前瞻性規劃，包括於長照服務法明訂「基金額度及來源，應於本法施行二年後檢討」，及長照保險法近期即將送立法院審議，為長照永續發展的重要規劃。

社會保險係透過分散個人各種生活危險事故，以達到保障生活安全的制度，因此社會保險費可謂具備「個人生活之社會安全保障對價」的性質。社會保險費與商業（私）保險之保險費相較，具有如下之特徵。1. 社會保險通常具有強制保險之性質，因而保險費亦具有強制性，而與租稅具有共通之性質。但是社會保險費負擔之有無與給付之間具有連動關係，一般而言，租稅（甚至目的稅）則無此種對應關係，此為保險費與租稅之間的本質性區別；2. 社會保險費之課徵通常係基於「量能負擔」原則，而非「應益負擔」原則而來，並且通常不考慮個人負擔能力以外之因素，惟後者在制度上並非毫無可能⁸⁰。

二、保險費或稅捐之利弊分析

對於長照的財源，是透過保險費還是稅捐？應回到原點思考，以日本為例，對於個人或家族，發生威脅當前生活的困境，有關國家及地方公共團體或受以上監督的機關，以社會保險費和稅賦作為財源，提供金錢或生活照護勞務的制度⁸¹。社會保障財政法與財政學的觀點有所差異，在於運用財政法的原理原則，對社會保障給付之目的得以順利實現⁸²。

年後檢討」，更是民進黨據以主張日後修法列入增稅條款的主要依據。長照服務法係集體智慧所完成，其通過將使我國長照服務體系更為完善，並提升長照服務品質。但長照服務所需資源及經費龐大，制度建立亦需分階段、有計畫的完成；務實與前瞻必須兼顧。政府已完整規劃長照財源，包括「穩定、可靠、立即確定有」的長照基金資源；及前瞻性規劃，檢討財源及長照保險的實施。衛生福利部亦將一本初衷，以全民福祉為目標，建構完整之長照制度，使全民得以受惠。

⁸⁰ 同註 26，頁 610。

⁸¹ 岩村正彥『社會保障法』，弘文堂，2001 年，頁 13-14。轉引自，同註 30，頁 30。

⁸² 同註 17，頁 18。

(一) 社會福利學之見解

上述爭議兩說均有所據，有社會福利學者主張⁸³如下：現階段民進黨主張稅收制，國民黨主張保險制，不論選擇稅收制或保險制，財源籌措應審慎評估 12 項原則：公平性、中立性、充足性、成長性、穩定性、永續性、可負擔性、社會連帶性、專款專用、可徵收性、透明性、立即進帳性。

1. 租稅：若以一般租稅為長照財源，其挑戰有 3：必須跟其他政事競用稅收、長期照護預算壓力逐年上升及因政黨輪替致使預算不穩定。再依據給付權益區分，稅收制分為「預算限制模式」與「應得權利模式」。前者由政府編列預算，設定給付條件，如預算用罄則須進入等候名單，現行 10 年長照計畫即屬之。然，應得權利模式強調需求滿足，不受限於預算，投入經費要隨之成長。為了達到「應得權利模式」，應採指定用途稅，並且推估稅收長期趨勢能否跟長照支出成長，以符合充足性、成長性、穩定性、永續性等原則。
2. 社會保險：社會保險制特色，在於以政府補助、保險費、部分負擔為主要財源，專款專用特性濃厚。且強調事先加保，一旦風險發生，通過評估之後，就可以使用服務，無論其經濟狀況或保險財務是否充裕。換言之，這是透過保險而確保的「應得權利模式」。

「稅」與「費」均是集大眾之資，發揮「風險共攤」機制。關鍵在於，財源要以「應得權利模式」為前提，而不是殘補式的「預算限制模式」，這樣才能確保「照顧者被迫放棄失能者」的悲劇不再重演。

(二) 法學之見解

學者提出保險的優缺點分析⁸⁴，保險方式在社會保障領域為舉世各國所樂採，甚且發展成獨立之社會保障領域，除歷史因素外，當亦因其具有不可取代之優點所致：

1. 保險方式得將社會保障的各人負擔量設定於一定的水準或金額。社會保險費的算定得採定額負擔、附上限的所得比例負擔、或是附上限的量能負擔與應益負擔之混合負擔等種種型態，但均有設定一定水準或金額之負擔量的功能。

⁸³ 鄭清霞、陳正芬「長照財源 確保滿足基本需求」（中國時報 2015/5/24）。

⁸⁴ 同註 26，頁 598 以下。

反觀稅方式，在普通稅的結構下，由多種多樣的租稅徵收而來的稅課收入，以其一部分充當社會保障財源之用時，國民個人所負擔之社會保障費用即無從計算，從而，透過租稅方式以進行應益負擔亦屬不可能。

2. 保險方式的收入安定性優於稅方式：此乃因為保險費的徵收受景氣變動較小，並且屬特定用途的收入，既無虞該等收入被挪用至他處；亦因保險費與保險給付具有相當程度之對待給付關係，其拒納或滯納情況較諸租稅輕微所致。
3. 保險方式的負擔或負擔之增加較易獲得國民的合意：公的負擔及其增加甚難得到國民贊同，為舉世各國之普遍現象，尤以稅方式為然。然而，社會保險費因具有對應生活危險事故之對價的性質，其應益性格明顯，因而相對而言較易得到國民的認同。
4. 保險方式的費用意識較易發揮作用，因而有益於成為提高各該制度效率性的誘因：若採普通稅方式，則因其負擔欠缺與社會保障制度的連結，難以期待其具有此種費用意識。
5. 保險方式受給付的權利性較強：蓋因其有對價性的負擔，屬雙務性質，當然較諸租稅方式下之單方給付具有較強之權利性。基此，亦使得此一方式更有助於人性尊嚴的保障。例如社會救助之受給付者本即具有經濟上弱勢者之特徵，其受領資格往往具有恥辱性的社會標籤意義，甚且在決定受領資格的資力調查階段，亦往往有傷及受調查者之人性尊嚴⁸⁵；反觀社會保險給付原則上為保險費之對價，只要確實發生保險事故，任何被保險人之受領權均無差異，均可堂而皇之受領給付。上揭特徵，在強調人性尊嚴的現代社會，尤具有重大意義。惟權利性之強弱為一相對之概念，在有對價性負擔之前提下，權利的發生繫於客觀之事實，自不待言。然而，若衡諸社會保險普遍存在有公費負擔，因而其對待給付性較為隱諱；以及社會救助上之行政處分之羈束性亦日益增強

⁸⁵ 德國的經驗是需要受到照顧者必須面臨社會救助的窘境，因社會救助制度非屬於社會保險，乃由國家編列預算支應，但因稅收為財源的社會救助制度目的，被侷限在社會保險體系無法救濟的範圍，補充性地保障個人合於人性尊嚴之最低度生活保障，當事人領受時往往產生「烙印」效果，更使得多數受領此救助給付與社會救助原先的立法目的一補充性、最後手段性發生抵觸，甚至更嚴重者會增加地方自治團體的負擔。上述說法，亦可與本課題相互呼應。同註 29，頁 88。

之現實，權利強弱性云云者，似仍以歸為傾向性分類為宜。

保險方式雖具有如上優點，但仍有如下缺點：

1. 未加入保險或未繳納保險費情形難以避免，因而保險效力無由發生，或無法對該等人提供保險給付。此種情形特別在地域保險更易發生，而受僱人保險（屬職域保險）因有就源徵收制度，問題之嚴重性較為輕微。而租稅逃漏雖然亦屬普遍現象，但因其逃漏並不影響國家對該等人之給付，因此與保險方式的問題性質並不相同。
2. 保險費的雇主負擔雖然行之有年，但其影響企業之國際競爭力，要難否認。在國際化、全球化日益進展，非關稅壁壘日益精緻化、隱形化的今日，此一問題正日益受到企業界的重視。保險方式與租稅方式的優、缺點相反。

（三）本文意見

上述以租稅為財源的論述，雖屬有據，問題在於，長期照顧在社會保障法上的法律性質為何？如果是社會救助，則當以政府編列預算支應，問題在於如是社會保險，不能以租稅取得預算支應嗎？抑或兩者混合？均可思考。

前述曾提到「以保險制度可能有收不到保費風險」，在其他財政工具，例如租稅也可能有逃漏稅捐或者進行租稅規劃，以此為立論基礎，似有不足，應更細緻論述。次者，上述財源籌措方式是否足夠？如該將遺產及贈與稅提高 10%，加上房地合一稅當作長期照護體系的穩定財源？是否可能？特別是遺贈稅，此種機會稅，是否穩健？且房地合一稅是否為持續穩健的稅源？亦有相當疑問。

本文認為，從財政政策的角度，在於選擇何種財政工具，方能確保財源來源的安定⁸⁶。不應以不確定的未來財源為基礎，應是最主要的考量因素，否則將違背財源穩定原則，故似以社會保險方式為宜。

蓋社會保險乃架構在保險原則、社會互助原則與強制投保原則之上⁸⁷，此等觀察司法院釋字第 472 號解釋所稱「強制納保、繳納保費，係基於社會互助、危險分攤及公共利益之考量，符合憲法推行全民健康保險之意旨」；司法院釋字第

⁸⁶ 同註 17。

⁸⁷ 孫迺翔「社會法的憲法基礎」，收錄臺灣社會法與社會政策學會（編）『社會法』，元照，2015 年，頁 85。

609 號解釋「勞工保險係國家為實現憲法第 153 條第 1 項保護勞工及第 155 條、憲法增修條文第 10 條第 8 項實施社會保險制度之基本國策而建立之社會福利措施，為社會保險之一種，旨在保障勞工生活安定、促進社會安全，是以勞工保險具有明顯之社會政策目的。勞工依法參加勞工保險之權利，應受憲法之保障。依勞工保險條例之規定，勞工分擔之保險費係按投保勞工當月之月投保薪資一定比例計算（勞工保險條例第 13 條、第 14 條參照），與保險事故之危險間並非謹守對價原則，而是以量能負擔原則維持社會互助之功能」，除個別保險人的保費負擔應符合量能課稅原則外，依據司法院釋字第 473 號解釋所稱「鑒於全民健康保險為社會保險，對於不同所得者，收取不同保險費，以符量能負擔之公平性」外，更提到「其斟酌之原則首重損益之衡平，亦即全民健康保險給付與被保險人負擔之保險費額必須相當，以填補國家提供保險給付支出之一切費用為度」，乃表彰社會保險總體對價關係下的財務收支平衡原則⁸⁸，並應有安全準備⁸⁹。

再者，財務自給自足原則，其有別於以租稅為主的社會福利，主要是財務的「自主性」，社會保障給付的支出應該以保費收入來支應，政府僅在行政費用與法定補助比例內以預算幫助⁹⁰。

三、保險經費分擔比例與基金運用

長期照顧保險法（草案）第 4 條：「政府每年度負擔本保險之總經費，不得少於每年度保險經扣除其他法定收入後金額之百分三十六。政府應編列本保險相關預算之負擔，不足前項政府應負之最低總經費部分，由主管機關編列預算撥補之」，根據其立法理由所指，政府應負擔部分，其可籌措財源包括財政健全方案所增加之部分稅收、編列公務預算及房地合一稅之部分稅收。

⁸⁸ 同前註，頁 86。

⁸⁹ 參見，長期照顧保險法（草案）第 60 條：「本保險為平衡保險財務，應提列安全準備，其來源如下：

- 一、本保險每年度收支之結餘。
- 二、本保險之滯納金。
- 三、本保險安全準備所運用之收益。
- 四、政府已開徵之菸、酒健康福利捐。
- 五、依其他法令規定之收入。

本保險年度收支發生短絀時，應由本保險安全準備先行填補。

⁹⁰ 同註 8，頁 134。

關於此負擔乃屬於公費負擔中的國庫負擔，由於種種因素，國庫負擔比例的高低常被強調，然而國庫之財源亦來自全民負擔之租稅，因此藉由提高國庫負擔以降低保險費的制度設計，仍有其必須面對的種種問題⁹¹。

此外，長期照顧保險法（草案）第 16 條：「本保險保險經費於扣除其他法定收入後，由中央政府、投保單位及保險對象分擔之」，並在第 23 條以下規範分擔比例，也是立法院審議過程中爭議所在。

最後，長期照顧保險法（草案）第 61 條：「本保險之基金，得以下列方式運用：一、公債、庫券及公司債之投資。二、存放於公營銀行或主管機關指定之金融機構。三、其他經主管機關核准有利於本保險之投資」，乃涉及基金運用，為謀求社會保障持續且安定地實踐，如何有效率與規律的運用成為重要課題，故對於社會保障的資金管理，成為不可或缺的事項⁹²。學者乃認為「我國有關年金制度之設計，著眼於基金收益之情形甚為普遍，然而，此等儲金之收益性應與安全性併同考量，切不可在高利潤的誘惑下甘冒高風險，並且須充分考量此等『財政投、融資』⁹³的民主統制，方為現代法治國家的財政健全之道」⁹⁴之說法，可資參照。

伍、結論

社會安全制度與社會法，係為解決生、老、病、死、鰥、寡、孤、獨、廢疾等社會事故或社會風險，所衍生生活短缺等社會問題的社會制度⁹⁵。社會保障制度乃屬於社會法之一環。而長期照顧發展為福利國家核心制度之一，則是非常晚

⁹¹ 同註 26。例如應正視租稅與保險費的差異，考量各該制度的旨趣、目的、國家或地方之責任程度等因素，再決定租稅與保險費的功能分擔，以求周全，同註 26，頁 612。

⁹² 同註 17，頁 44。

⁹³ 關於財政投資與融資的討論，參見，廖欽福「臺灣財政投融资法律概念與類型之構築」，財稅研究 38 卷 2 期，2006 年 3 月；廖欽福「財政投融资之法律原則建構」，財稅研究 39 卷 1 期，2007 年 1 月；廖欽福『臺灣財政投融资法制度之研究』，國立臺灣大學法律學院法學博士論文，2006 年 7 月等論文。

⁹⁴ 蔡茂寅「社會安全制度的財政基礎」，收錄臺灣社會法與社會政策學會（編）『社會法』，元照，2015 年，頁 103。

⁹⁵ 郭明政、林宏陽「社會法與經濟社會變遷」，收錄臺灣社會法與社會政策學會（編）『社會法』，元照，2015 年，頁 3。

近的事情⁹⁶，臺灣也是如此，我國經過一甲子的發展，尤其 2008 年與 2009 年先後完成國民年金與勞保年金，社會保險的最大漏洞也獲得填補，臺灣成為一個新興的福利國家，此等福利國家的建構與擴建，不止超越幾近全數開發中或新興工業國家，在眾多領域也超越歐美國家，和美國相較，臺灣的全民健保可謂遠逾美國，若與社會保險的創始國德國相較，臺灣的全民健康保險與國民年金的對象，亦皆超過德國⁹⁷。面對這樣龐大的社會保障體系的建構，其背後所支撐的財政體系是否健全，則顯得相當重要。其中，長期照顧服務體系的健全，攸關整個長期照顧法制的永續發展，因此如何透過法令規範，並搭配適當的行政調控，以建構長期照顧服務體系並維繫服務品質，實為未來實施長期照顧保險之關鍵⁹⁸。

然晚近以來，伴隨行政之肥大化而生財政規模擴張，無可避免地使財政作用衍生出獨自之機能，隱藏在非權力之法形式背後，源自該等機能之權力性乃以反證之形式日益彰顯⁹⁹。是以我國前述長期照顧服務之給付得否有效實行，財政因素誠為不可不探究的課題，但除「財源論」外，本應居於樞紐地位的「規範論」與「權利論」付諸闕如¹⁰⁰，應一併檢視。

透過法律具體規定國家在長期照顧保險制度應負擔的財務義務，乃國家對於人民生存照顧所負擔的責任，但國家在財政上應負義務之比重，與國家財政負擔能力未必成正比，而端視政治系統的操控程度，國家責任的範圍仍非漫無止境，須受到國家補充性原則之拘束，並且有財政上的界限¹⁰¹。

社會保險健康給付所提供僅是「一定期間」的醫療服務，而照顧所需則是「長時間」的人力與物力提供¹⁰²，由此可知，將來長期照顧服務提供，其可能的財政負擔，相較於健康保險，可能遠遠需要因長時間給付而有「持續性」沈重財政負擔。面對我國目前全民健康保險財務困境，在決定未來社會保障另一個殘缺拼圖補上之際，無論是政府或個人，均要對此問題審慎以對，畢竟社會保障給付一旦

⁹⁶ 同註 7，頁 158。

⁹⁷ 同註 95，頁 63。

⁹⁸ 同註 9，頁 284。

⁹⁹ 同註 52，頁 63。

¹⁰⁰ 同註 52，頁 64。

¹⁰¹ 同註 18，頁 255 以下。

¹⁰² 同註 8，頁 126。

開始，除非到國家財政破產無力支出，否則不會輕易停止。

誠如蔡茂寅教授在「社會保障的財政問題」一文¹⁰³中提出「社會保障的財政問題之探討，在我國為較新的嘗試，因而仍有論證上不夠深入，實證資料亦顯不足，以及支出論較為欠缺的缺憾，然而不積跬步無以致千里。仍期待本文具有拋磚引玉，成為被批判起點的作用」，成為本文的研究動機，亦為作者將來學術努力的方向，是以完整建構我國的社會保障財政法，有其必要性與迫切性。

¹⁰³ 同註 26，頁 617。