

人倫悲劇抑或制度失靈？
陳國樑／政大財政系教授

媒體的現實在於，聚光燈的光圈總是投射在一時間影響最大、最為驚聳的事件，相形之下，發生在你我周遭，生命與生活的悲慘，不論如何哀慟，似乎都有點顯得微不足道。

台中市潭子區有一對父母雙亡的兄弟，由阿嬤一手帶大。其中 13 歲患有多重障礙的哥哥，日前因抗拒管教，阿嬤在盛怒下，失手將其勒斃。面對警方的移送與法院的羈押，平時疼愛孫子有加的阿嬤，擔心的是：「弟弟下課回家誰照顧？」聞者莫不鼻酸。

這則新聞，很容易以「人倫悲劇」帶過，而忽略了制度結構失靈。2017 年啟動的長照 2.0 計畫，口號之一正是：「家有身障兒 長照 2.0 陪伴您」；若非虛飾巧辭，潭子的阿嬤是否獲得妥切的政府長照服務資源，得以減輕照顧壓力、短暫喘息？究竟還要上演多少的長照悲歌，決策者纔會知道現有長照 2.0 的缺漏與不足？

台灣長期照護系統設計，自始架構於《長期照護服務法》與《長期照護保險法》兩大支柱；概略言之，前者負責整體長照硬體資源之建置，後者負責長照服務之給付。其中《長照服務法》於 2015 年 6 月完成立法後，原本規畫是繼而完成《長照保險法》的立法，於 2017 年啟動「國家長照元年」。

然而 2016 年總統大選，力主長照應採稅收制的現任執政黨勝選後，所有關於政府長照險的規畫嘎然而止、草案隨即束之高閣。2017 年並未迎來國家長照元年的曙光，換來的是，倉促修正《長照服務法》下，沒有政府長照險的「長照十年計畫 2.0」。

按其架構，長照 2.0 是行政院所核定之一項 10 年期計畫，主管機關為衛福部；按其內容，長照 2.0 不論是照護對象（包括 65 歲以上失能長者等 8 大對象）或所提供的服務項目（包括照顧服務等 17 大項）皆有限。就已揭露資料來看，不論是在涵蓋率或受照護者獲配之長照資源，長照 2.0 的照護量能嚴重不足。

根據衛福部最新統計，2020 年長照 2.0 給付及支付服務人數達 35.7 萬人，住宿式服務機構使用者約 9.4 萬人，長照 2.0 服務涵蓋率近 55%；看似台灣有超過一半的長照需求者，獲得長照 2.0 的資源。

但在計算服務涵蓋率之分子，衛福部所採用的是 2020 年資料庫顯示獲得長照服務的人數，分母卻是 2016 年「長期照顧十年計畫 2.0 核定本」所推估之長期照顧

需求人數。由於分子與分母數據相差 4 年之久，相除所計算出之服務涵蓋率，是否有意義、能確實反應實際情形，讓人質疑。

為討論起見退一步言，即使服務涵蓋率為 55%，仍表示還有近一半、有長期照顧需求者，沒有獲得任何國家長照資源。

進一步，根據 2016 至 2020 年長照基金決算審定報告，將基金支用平均分配於獲得服務人數（給付及支付服務人數，尚不包括住宿式服務機構使用人數），每人每月之平均，分別為 1,056、7,509、8,810 與 9,719 元；金額雖然與年俱增，但至 2020 年，平均每人每月獲得長照服務仍不到萬元。此與一般認知、每月動則 3 至 5 萬的基本照護所需，仍有相當大的落差。

長照 2.0 的不足，顯而易見；潭子祖孫的悲劇，也是政府決策時間不一致問題的犧牲者。沒有政府長照險的稅收制長照，悲歌將一再重演；國家長照政策終須走向保險制，規畫豈容再等。