

照顧考， 或二十一世紀台灣長照制度啟示錄¹

葉明叡

Emory University 健康政策與管理研究所博士

摘要

本報告採取公元 2108 年政策史研究者的視角，往回考據二十一世紀前中葉，台灣的長期照顧制度，分析為何以隨收隨付制為財務基礎的長期照顧保險無法永續經營，最後導致公共長照制度崩解。本報告發現，首先，民主制度的內在限制，使得公民傾向作出短視近利之決策，而忽視未來公民之利益；其次，過度樂觀主義的發展期待，使得人們無視於福利制度的「經濟」與「人口」均衡兩個條件難以達成的現實；第三，缺乏合理證成的世代間連帶，使得制度對於未來公民而言缺乏正當性。此三者為造成制度崩解之主要原因。長期照顧為台灣刻正發展中之福利政策，照顧需要不滿足之議題亦日漸受重視，本報告藉以假想情境對真實結構之探討，旨在敦促關懷此議題者思考，如何可能突破當前遭遇之巨觀結構限制。

關鍵字

長期照顧、民主、世代間連帶、福利體系、隨收隨付

1 作者感謝匿名審查委員之評論建議，亦感謝學刊編輯委員會特允刊登本篇非傳統體裁之文章。

獻給

尊貴的大洋邦聯執政團及全體公民

人類發展研究所

政策史學群

2108 年

壹、前言

本報告透過分析史料文獻，重現 21 世紀中葉以前（約介於公元 2010 年至 2051 年之間），台灣社會對於失能老年人長期照顧之制度安排，目的在於考察一個未解之謎：為什麼在那個社會中，人們明知道以社會保險為財務基礎的長照制度無法長久穩定維繫仍執意採行，終致 2051 年的「負擔奇點」(burden singularity)² 發生，社會的照顧秩序完全崩解？³

照顧秩序在今日已非人們普遍關注之議題，但根據各種立法措施、公共政策，甚至是跨國的宣言、條約等文獻記載，20 至 21 世紀的人類文明相當重視社會中照顧需要的滿足。當時人們對此理念是如此珍視，卻親手透過制度實踐一步步將其徹底摧毀，而在台灣實施「長期照顧保險」(2017年-2035年)以及其後續「守護下一代照顧保險」(2035年-2051年)的三十餘年間，為何決策者皆未能及時發現問題？又為何專家學者、有志之士，也未能將其具備的知識洞察，轉化為有效政治行動來影響決策？對於政策史學者而言，這是個值得探究的謎團。

貳、研究問題

社會照顧秩序崩解並非異常現象，在整個 21 世紀的歷史中我們已經看到，當時被視為已開發國家的社會，幾乎沒能免於此趨勢發展。國家，是當時

2 負擔奇點，係指一社會制度的照顧負擔過度不均勻地分布於不同世代之間（有時具有不公平、不公正的意涵），到達某無法負荷的衝突程度時，發生後來世代對於制度的徹底背叛，通常產生制度被廢棄、終止的結果。

3 照顧秩序崩解後的社會，可能發生的情形有許多樣，不過一般而言，這種社會中不再存在一種通行的、對於失能長者之照顧需要該如何滿足的普遍共識。或許由民間組成共濟組織，或許失能者遭家人遺棄，不論如何，既無共識，因此不會有公共制度對此加以介入。

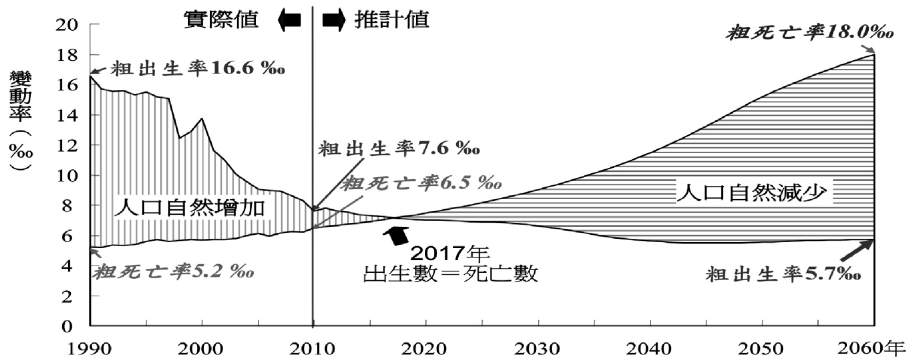
人們常用以描述具有壟斷武裝力量的政治共同體的名詞。已開發國家，則是少數因為歷史、政治和社會等因素，在 20 至 21 世紀經歷完整工業化、資訊化的產業發展，並建立複雜福利制度以確保人民基本需要⁴獲得滿足的富裕國家。本報告的研討案例台灣，即為曾經存在於太平洋西側、歐亞板塊及菲律賓板塊交界處的島嶼國家，屬於較晚進入已開發國家行列的後進開發國家，而此特點正是我們選擇台灣為案例的第一個理由。

後進開發國家相對於第一代已開發國家，其產業轉型以及福利制度發展進程較晚，福利擴張通常發生於政治民主化之後三十年內。以台灣而言，就是約介於 1987 年至 2017 年之間。這個特點，使得後進開發國家，在建立其福利制度時，有較多資訊來做為決策的依據；也是這個特點，使得這些國家的選擇特別令人費解。從事後觀點來看，他們決策的時間點，應該已具備足夠關於福利制度的知識，也就是認知到，以「隨收隨付」這種同時收取財源、同時支付服務或補助的財務設計為基礎的福利制度，必須建立於經濟穩定成長（或至少維持不衰退）以及人口穩定成長（或至少維持不衰退）這兩個前提條件之上。依文獻記載，我們可以合理推測，在 2010 年推出長照保險構想的台灣，人們應該也已知這兩個條件於當時的台灣社會並不存在。例如，官方統計即呈現，自 2017 年台灣整體人口開始減少（圖 1），該年 65 歲以上人口比例開始大於 14%（圖 2）。

選擇台灣為案例的第二個理由，乃是因為相比於其他已開發國家，深受漢人文化和儒教倫理傳統影響的台灣社會，原本就較傾向於將失能長者的長期照顧視為個別家庭的私人責任，例如「孝」(xiao)和「養」(yang)的核心價值。據此，我們推測台灣社會在面對要如何處理不斷增長的照顧需要時，應有除了擴張福利制度以外的政策選項。即使如此，決策者仍然放棄了此傳統模式，走向長期而言具自毀傾向的福利擴張。

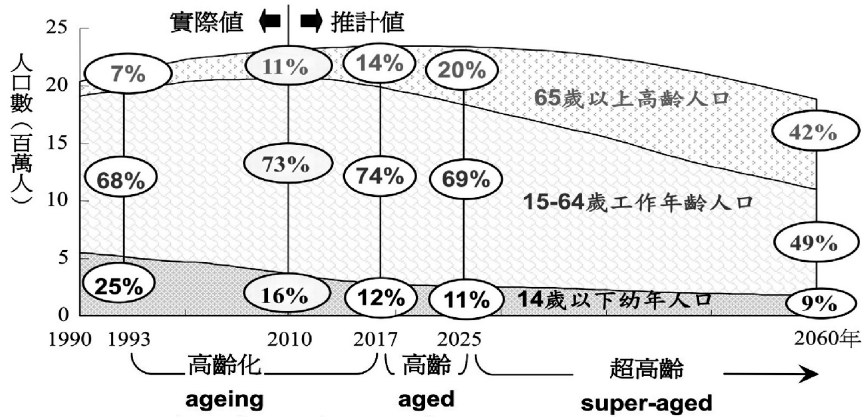
4 在 21 世紀早期文獻中，有時亦被視為社會權 (social right)、社會公民權 (social citizenship) 或人權 (human rights) 的一部分。

圖 1：台灣的出生率、死亡率及人口自然變遷推估



資料來源：翻攝自《2010年至2060年臺灣人口推計》，人類發展研究所檔案館，新世紀典藏計畫，4718-2子計畫，2100年。典藏檔案原始出處：行政院經濟建設委員會人力規劃處（2010：13）。

圖 2：台灣三階段人口年齡結構變遷推估



資料來源：翻攝自《2010年至2060年臺灣人口推計》，人類發展研究所檔案館，新世紀典藏計畫，4718-2子計畫，2100年。典藏檔案原始出處：行政院經濟建設委員會人力規劃處（2010：18）。

面對這些顯而易見的事實和選項，為什麼當時台灣的決策者會繼續堅持採用「隨收隨付」財務制的長期照顧保險來滿足人們的照顧需要呢？本報告發現，「民主的短視悖論」、「樂觀主義經濟／人口／科技發展期待」與「一廂情願的世代間連帶」這三個理由，或可用來解釋此謎團。以下一一探討。

參、研究發現

一、民主的短視悖論

我們必須承認，這理由完全不是什麼新的創見。民主的短視悖論（the paradox of Shortsighted democracy）一詞簡單摘要了以下事實。首先，我們討論的 21 世紀，長照制度存在於已開發或後進開發的民主國家之中。既然是民主國家，其最高政治權威——也就是所有決策的合法性根源——是人民主權，以及代表人民主權將集體意志付諸施行的一系列制度，如憲法、行政、立法、司法部門等。⁵ 人民主權中的「人民」，也就是擁有政治權利的主體是誰？就我們對當時制度的考察，所有民主國家的人民，多是指 18 歲以上的成年公民。其次，姑且假設當時的民主制度設計（不論是所謂代議民主或直接民主），能夠完整將集體意志付諸施行，當時的研究者發現，這些成年公民在進行選擇時，總是偏好自己當下的利益，因此我們可以說，集體意志所偏好的，也是集體當下的利益。

綜合這兩點就產生了一個悖論。如果一個民主制度完美的實現，該社會的長照制度安排就會著眼於滿足實施當下的照顧需要，但同時，也就表示該制度注定無法考慮長期、未來的照顧需要。因此，雖然留存至今的各種名義上由民主程序產生（雖然我們對此保持懷疑態度）的宣言、條約均顯示，當時人對於「滿足照顧需要」此價值極為珍視，但其背後隱含一個假設：未來公民的照顧需要並不在考慮之中。儘管民主國家的存續是連續的，但在任一特定時間點做出的決策卻是斷裂的。在那個時間點，必然已經存在成年公民以及未來公民兩個群體，而後者就被排除在考慮之外，因此即使能隨時間推移而對制度做出修正，⁶ 亦僅能延後而無法避免「負擔奇點」的到來。更不用說，在史實中的民主制度，少有如此完善的設計，其中參雜了更多偏狹的團體利益，使決策結果反應集體意志的程度更低，也更無所謂理念或價值可言。

5 請讀者留意，直到約二十一世紀六十年代，民主政治都是富裕國家所普遍實施的政治制度，這與我們今日的理解十分不同。當時人們認為民主制度有至高的工具性和內在性優點，甚至在二十一世紀初，民主政治所向披靡大肆擴張時，有樂觀者斷言此種政治制度會是人類政治制度發展的「最終型態」。

6 例如，2035 年不堪長照保險連年虧損，台灣地區立法局通過《守護下一代照顧保險法》，取代舊有之長照保險。但其內容，卻是更為徹底的跨世代資源轉移—將更多照顧負擔加諸於未來公民。

在台灣的狀況中，決定採用長期照顧保險制度，一方面是行政官僚基於過去推行社會保險滿足醫療需要的成功經驗，希望也在長期照顧上如法炮製，故於 2017 年實施此方案；另一方面也是為了滿足台灣社會不斷上升的照顧需要所產生的極大社會壓力：許多無力負擔照顧重擔的家屬，希望將照顧責任轉移至社會整體來承擔。⁷ 這兩個方向對於政治菁英（也就是決策者）來說是一拍即合，行政官僚提出的方案既可以簡便滿足社會需要，自己也可以因而獲得在民主社會中存活所必須的政治支持。於是，官僚滿足民主課責的要求（以及自身存在價值的證成）、社會滿足照顧壓力的宣洩，以及政治菁英獲得支持，這三贏局面中唯一要付出代價的，則是彼時尚未成年以及尚未出生的未來公民。

二、樂觀主義發展期待：經濟／人口／科技

當時並不是沒有人發現這種制度安排存在著無法穩定存續的問題，但每當有人提出質疑時，人們總會用一種相當樂觀的態度去回應。例如，人們認為經濟成長停滯只是一時的，只要社會經過集體努力、產業轉型、政府補助、英明領導者擊劃等等原因恢復熱絡經濟活動，那麼前述維繫福利制度的經濟條件即可滿足，而顯然當時的論者認為，這些情況是很可能發生的。同樣，維繫福利制度的人口條件也是。雖然人們確知在 21 世紀上半葉，因第二次世界大戰戰後嬰兒潮所帶來的人口紅利即將耗盡，許多論者還是樂觀地認為，只要社會經過集體努力，生育率便能夠恢復到符合福利制度人口條件的替代水準。⁸ 也有論者認為，因為科技發展的突破，高效率且平價普及的照顧科技能夠大幅降低成本，或壓縮失能與死亡之間的時間差，因此即便長照制度並未滿足經濟和人口兩個條件，仍能照樣維繫。

如今我們知道，至少在台灣，這兩項對於經濟以及人口的評估都毫無根據地過度樂觀。就人口結構而言，2010 年以後低迷的生育率從未往上回升，頂多維持不變，而戰後嬰兒潮世代在生命末期暴增的照顧需要，正是導致台灣社會在 2051 年達到「負擔奇點」的直接因素。就經濟而言，未能轉型的產業

7 所謂傳統倫理價值在面對到實質的照顧重擔時，似乎變得無關緊要。

8 一個有趣的故事是，當時人們認為可以提高生育率的方法之一是舉辦徵文比賽，以高額獎金徵求宣傳生育重要性的語句。

結構，使經濟成長年年都在 0 至 3% 之間擺盪，並間接造成台灣於 2030 年被迫與中華人民共和國簽訂《尊嚴自主、全面貿易暨和平協議》，受中國實質軍事、政治及經濟控制，其後數十年間的經濟成長，在某種意義上而言，僅是中國中央政府為維持政局穩定而對台灣地區實施的補助方案。⁹

至於照顧科技，或許是因為 21 世紀初資訊科技的突飛猛進，各種第三波、第四波的言論，讓人們對於科技的發展曲線有過於樂觀的評估。但即使至今日，照顧工作仍需要仰賴大量人力，更不用說是制度崩潰的 2051 年之前了。持平而論，若干新科技（包括新制度）的發明，諸如遠距評估技術、預防失能之身體監測技術、社區式服務輸送模式、更為累進的保險費率等，或許延後了台灣社會達到「負擔奇點」的時間；但由於在 2020 年代大量仰賴的二十多萬外籍照顧人力未能獲得即時補充，造成極大照顧缺口，遽增的成本抵銷了新科技的延後效果，因此就趨勢而言制度的崩解仍是無可避免。「科技奇點」沒能趕上在「負擔奇點」之前到來。

三、一廂情願的世代間連帶

在 21 世紀為長照制度辯護的眾多論點之中，最少被明確提及，但也最常被當作隱含價值預設的，非「一廂情願的世代間連帶」（wishful intergenerational solidarity）莫屬了。即使明知道以社會保險為財務基礎的長照制度，會遭遇到制度安排崩解、滿足照顧需要價值無以為繼的情況，但仍堅持採用之，乃是因為當時的人們熱切相信另一個價值會持續存在，也就是分享於不同世代之間的「世代間連帶」。對於信仰這種價值的人們而言，前述民主短視悖論以及過度樂觀主義所造成的問題，都可以由「世代之間承諾彼此願意相互幫助扶持、共同承擔照顧需要」的方式來解決。由於互相承諾，因此不論照顧負擔如何不均勻地分布於不同世代之間，所造成的衝突都不會大到社會無法負荷的程度。因此，使制度崩解的「負擔奇點」在理論上永遠不會到來。

為什麼當時人們會普遍信仰這個價值？¹⁰ 這是我們相當好奇的事情。但從

9 被中國控制的台灣地區，仍維持有區域性的民主制度，因此前述「民主的短視悖論」仍適用。

10 當然，有可能他們只是想要為自己的短視找尋開脫之詞，那麼此價值就只是純粹的政治修辭而已，無需再深究。但我們暫且存著良善之心，推定他們是真心信仰。

殘存的文獻看來，這恐怕是另一個未解之謎。我們只能猜測，或許基於 21 世紀之前社會不斷進步、上一代不斷遺留更多資源、更多機會給下一代的這種普遍人類生活經驗，造成他們對於世代之間的信任感和傳承的責任感較強，¹¹ 因此自然也期待他們的下一代對他們有相似水準的信任感和責任感。但我們可確知，這個基礎在 21 世紀上半葉之後已不存在，下一代獲得的是更少資源，卻被加諸更多責任。從事後的實證觀點而言，世代間連帶僅是當時人們一廂情願、單方面對於後代的價值要求，實際上則是加諸於未來公民的制度束縛，「負擔奇點」到來只是早晚問題。

以台灣的案例而言，長照保險構想在 2010 年首度被提出時，公眾辯論的焦點多半聚集於制度設計，諸如實際保費如何收取、保險基金如何支付給服務提供者、保險給付水準高低、老人的失能需要如何評估、服務如何輸送等等，但對於制度安排本身強烈的世代間連代價值預設，竟然幾乎沒有人提出質疑。顯見得，這在當時（至少在政治菁英與官僚階層）是非常普遍的信仰。2035 年，為了回應長照保險長年以來無法滿足的高漲照顧需要落差，決策者提出《守護下一代照顧保險法》，進一步將更大比例的照顧負擔加諸於新生代身上，其背後所根據的是更為徹底、堅決的世代間連帶預設。然而，我們可以看到，隨著扶養比上升、照顧負擔分配在世代之間不斷地傾斜，最終無可避免地發生驚天動地的巨變。

肆、結論

希望讀者在看完本報告的分析之後，能夠初步瞭解台灣的長照制度無法穩定維繫，以及社會照顧秩序崩解的原因。至於崩解後的社會生活境況，已非本報告所能涵蓋，尚待進一步研究。2063 年，因為一次核融合實驗失敗導致土地無可復原的汙染，當時的中國政府不得不放棄台灣，僅將健康人口撤離至中國內地，台灣的人類社會歷史就此終結。雖然如此，本報告分析發生在台灣照顧秩序崩解，並提出三個因素，可用於和相似條件的其他國家／地區進行比較，應有一定解釋力。由於 21 世紀前中葉的文化條件和社會價值與今日極

¹¹ 其實，如果通常狀況都是繼承利益多於負擔、獲得的權利多於被加諸的義務，要後代有較強的責任感並不需要太多誘因或要他們付出太多成本，反而他們還會樂於去爭取這個榮譽。

為不同，因此讀來可能有些難以置信、甚至驚世駭俗，請讀者務必將本文的解釋、用語等置於當時的脈絡來思考，才能有最大助益，這點還請讀者特別留意。

好奇的讀者可能會想，假若當時台灣的決策者並未堅持實施長照保險或其他類似的「隨收隨付」制度，台灣的照顧處境是否會有所不同？例如：沒有公共的照顧制度安排，完全交由私部門自行解決，「負擔奇點」會更提前或是延後到來？這是未來研究可進一步探詢的問題。最後，本報告的研究發現，除了單純的歷史知識趣味以外（請原諒我們這些政策史學者的無聊癖好），也可以促使我們這代人反思，對於所謂理念的追求，若輔以與理念具有內在矛盾的制度設計，會對於整體社會造成多大影響，相信這點對當代政策制定者應有所啟發。

附錄

台灣照顧制度相關事件年表

- | | |
|-------|---------------------------------|
| 2010年 | 長期照顧保險構想由衛生福利部首次提出 |
| 2017年 | 立法院通過《長期照顧保險法》，長照保險於同年七月一日實施 |
| 2021年 | 長照保險基金出現首次入不敷出財務缺口 |
| 2030年 | 中國與「台灣當局」簽訂《尊嚴自主、全面貿易暨和平協議》 |
| 2035年 | 台灣地區立法局通過《守護下一代照顧保險法》，取代長照保險 |
| 2051年 | 「負擔奇點」到達，衛生部台灣辦公室被迫公告廢止所有照顧相關政策 |
| 2063年 | 中正核能試驗及廢料儲存所發生爆炸事故，是為「台北事件」 |
| 2064年 | 中國中央政府宣布實施台灣地區「內遷方針」 |
| 2070年 | 太平洋沿岸國家放棄主權，共同簽署《大洋邦聯憲章》組成大洋邦聯 |
| 2077年 | 中國簽署《大洋邦聯憲章》，為東亞最後一個放棄主權加入邦聯的國家 |

參考書目

行政院經濟建設委員會人力規劃處。2010。《2010年至2060年臺灣人口推計》。臺北：行政院經濟建設委員會。

On the Order of Caring: Revelations from the Long-Term Care System in Twenty-First Century Taiwan

Ming-Jui Yeh

Ph.D., Department of Health Policy and Management, Emory University

Abstract

This report adopts a policy history perspective, investigating the publicly funded long-term care (LTC) system in twenty-first century Taiwan from the viewpoint of 2108, providing an analysis of the reasons why long-term care insurance based on a pay-as-you-go system collapsed. Three major reasons were identified. First, due to the limits inherent in a democratic institution, citizens tended to make shortsighted decisions, neglecting the interests of future generations. Second, an over-optimistic estimation of the progressive development of the economy, population, and technology compelled people to ignore the fact that the welfare system's assumptions of perpetual growth of the economy and of the population are false. Third, imposed intergenerational solidarity lacked justification, making the LTC system illegitimate for future citizens. In recent years, the LTC system has expanded in Taiwan; society's needs for LTC services are also receiving greater attention. Through a hypothetical scenario grounded upon real social and demographical structures, the purpose of this report is to urge those who are at stake to consider and debate possible alternatives for the LTC system in Taiwan.

Keywords

long-term care, democracy, intergenerational solidarity, welfare system, pay-as-you-go
