

健全長期照顧體系~探討長照服務申請及給付辦法違憲違法之虞

賴添福-博士

總統大選各組候選人都將長照列為重要政見，也曾就各候選人政見內容(長照服務方式~長照 2.0 及住宿式服務、長照人力資源、長照財源及其他方案)及作法予以檢視、整理、分析，供社會大眾、相關產業、長照人員參考比較。選舉結果由賴清德副總統勝出，其競選長照政見將影響爾後長照發展趨勢及挑戰。爾後也將陸續就其政見內容進行解析探討，提供建議供政府酌參或延續。

長照服務方式之長照 2.0 政策是各候選人高度共識並無顯著差異，只在住宿式服務使用者補助額度有顯著差異，降低家屬經濟負擔壓力，但對具剛性需求不可逆的住宿機構供給端，各候選人都無相對應政策，也埋下爾後長照政策之隱憂。目前長照需求者照顧模式有長照 2.0、住宿式服務、自行照顧及聘僱外看。長照 2.0 照顧係依長照服務法第 8-1 條制定之長期照顧服務申請及給付辦法(以下稱辦法)。住宿式服務使用者照顧，由自行找立案之各類住宿式機構，再依住宿式服務使用者補助方案(以下稱方案)向政府申請補助，這兩項辦法及方案為長照政策執行重點。

不同的服務方式適用不同的辦法、方案，造成不公平及不符比例原則。

1. 適用辦法者評估等級一至八級都能得到不同照顧模式及補助，方案的使用者只有評估等級 4 級以上者，才能得到補助金額。
2. 長照基金給付、補助金額不同，符合辦法使用者，一般戶失能等級二級即可每月給付補助\$8417 元，逐級增加，第 4 級\$15607 元，最高的第 8 級 \$30391 元，如屬偏鄉資源不足區，再加 20 %。使用方案需求者，111 年以前不限等級每月一律補助\$5000 元，但設有家庭所得級距 20 %以上之排富條件，112 年開始不設排富條件，卻有失能等級限制三級以下不補助，4 級以上每月補助提高至一萬元。
3. 長照基金分配使用不均：111 年長照基金預算 560 億元，符合補助方案者 8.5 萬人，占住宿機構使用人數 94421 人之 90 %，申請方案補助預算約 5.1 億，占總預算 1.09 %。符合補助辦法使用者 440381 人，使用預算 554.9 億元占總預算之 98.91 %，預算結構 17.65 %之方案使用者只佔預算之 1.09 %。
4. 家屬經濟負擔不同：符合辦法使用者一般戶家屬只負擔 16 %，以最高 8 級家屬只負擔\$5789 元。使用補助方案 4 級以上者家屬可得到一萬元補助，以

各類住宿機構平均收費\$35,000 元計算，家屬只得到 28.57 %補助，得自行負擔 72.43 %，每月約\$25,000 元，家屬經濟負擔相當重。

以上兩種模式顯著差異造成不公平、不符比例原則，甚至有違憲違法之疑慮。係因依長照服務法第 8-1 條第四項規定，制定之長期照顧服務申請及給付辦法，第二條第 2 項住宿式機構之服務使用者，由中央主管機關另依法令規定提供照顧，不適用本辦法。辦法將住宿式服務使用者摒除，違反母法長期照顧服務法第 1 條第 2 項規定(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、國籍與居住區域有差別待遇之歧視行為)之平等原則。行政機關未依辦法第 2 條第 2 項規定，另依法令規定提供照顧，制定周全辦法，只制定補助方案之行政作為，未考慮完整照顧內容，顯然以財源負擔為由，將住宿式住民與非住宿式使用者，而恣意給予不合理、不公平之差別待遇。因兩種模式之分類及規範實不見關聯性，確有違平等原則。行政機關也有違行政程序法行政、平等、比例、裁量等原則之原理原則。大法官釋字第 614 號解釋，主管機關依法律授權所訂定之法規命令，其屬給付性質者，亦應受相關憲法原則，尤其是平等原則之拘束。住宿式服務需要有更多專業及更長時間照顧，如被摒除在該辦法之對象中，無法使經濟弱勢者得到保護，甚至影響其健康、生命權時，該辦法違反比例原則之最大保護要件而有違憲之疑慮。行政機關依授權母法對住宿機構使用者有照顧義務，惟至今尚未依長期照顧服務法母法授權規定，訂定相關服務申請及給付辦法，有行政裁量怠惰之行政不作為。

長照 2.0 制度自 107 年實施至今已屆 6 年，期間多次修正及法制化，長期照顧服務申請及給付辦法，對使用者及提供服務機構，具相當誘因條件，服務人數成長 4.47 倍，服務機構布達成長 17 倍，得到超高滿意度。但受該辦法第 2 條第 2 項規定摒除住宿式服務，使供需雙方成長受限負擔加重，雖一床難求但住宿機構營運並未相對增加，及進住率(82.1 %)不佳之矛盾現象。該辦法又有違憲及違法之虞。建議全面盤點廣納學者、專家、需求者及業者意見，盡速檢討立法及修正，達成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尊嚴及權益之目的。