

談長期照顧服務業責任風險移轉保險 —兼論《長期照顧服務法》第 34 條

謝紹芬

一、前言

聯合國世界衛生組織 (WHO) 對於老年人口之定義，65 歲以上人口占總人口比例 7% 者稱為「高齡化社會 (ageing society)」，達到 14% 者稱為「高齡社會 (aged society)」，達到 20% 者稱為「超高齡社會 (super-aged society)」。從全球相關國家高齡化社會速度之進展情形 (詳見表 1)，發現 65 歲以上人口達到 20% 超高齡之國家，為日本、德國及義大利等。我國由於工商社會之推陳出新、醫藥衛生之進步、平均餘命延長及出生率下降等因素，按內政部 2016 年 7 月人口年齡結構之統計數

據，65 歲以上之人口比例達 12.87%，該比例不但超越「高齡化社會」，而且逐步攀升為「高齡社會」。相較於先進國家，我國社會目前之高齡化程度，雖仍有一段距離，但老化速度卻相當快速。國內高齡化社會結構，興起養護老年人口之產業；但是該產業之服務品質、環境安全及照護條件之健全發展、事前防範、發生損害之賠償等，則成為社會大眾聚焦之議題。對此，我國積極著手推動社會福利與健康政策，已於 2015 年 6 月 3 日公布《長期照顧服務法 (以下簡稱長服法)》，並規定自公布後 2 年施行。

表 1 全球主要國家高齡化社會速度進展比較表

區分	65 歲以上人口比率			經過年數		
	7%	14%	20%	7%-14%	14%-20%	合計
韓國	1999	2017	2026	18	9	27
新加坡	1999	2019	2026	20	7	27
中華民國	1993	2017	2025	24	8	32
日本	1970	1994	2005	24	11	35
中國大陸	2000	2025	2035	25	10	35
德國	1932	1972	2009	40	37	77
加拿大	1945	2010	2024	65	14	79
義大利	1927	1988	2008	61	20	81
美國	1942	2014	2031	72	17	89
英國	1929	1975	2027	46	52	98
瑞典	1887	1972	2015	85	43	128
法國	1864	1990	2020	126	30	156

資料來源：轉載自黃富順，高齡社會發展下，對高齡服務產業及公共服務政策的展望，國土及公共治理季刊，第 4 卷第 1 期，2015 年 3 月，頁 22。

國內制定《長服法》之立法宗旨，在於保障長照服務使用者生存之基本權益，並維護高齡者生活品質與尊嚴。該法規定之長照服務類型，可分為居家式、社區式、機構住宿式、家庭服務者支持服務式等，並明定其服務項目(詳見表 2)。據此，各種長期照顧服務業之從業人員、接受照顧族群、外來訪客、其他人員、產業經營財力等皆可能面臨風險，類此風險移轉保險則成為重要之安排。該法並明定長照機構為住宿式之服務類型，應投保公共意外責任險，以確保長照服務使用者之生命安全；其應投保之保險範圍及金額，由中央主管機關會商目的事業主管機關定之(第 34 條)。據此，對應各種長照服務類型可能承擔之責任風險，僅此規定是否足以因應？關於長照服務體系之責任風險移轉保

險，該如何妥善構思？筆者認為殊值探討！

二、長期照護服務體系之特質

所謂「長期照護」，係指在一段長時間內，因身心損傷、失能、殘障或身心健康受到限制，有賴他人協助處理日常生活，由居家、社區或機構體系等提供完善之照護服務；顯現提供長期照護之目的，在於維持或促進使用人身心之功能，提增其自我照顧及獨立自主之生活能力。關於長期照護服務體系，可分為安全與疾病預防、活動與身體之復健、維持或延緩功能之障礙、社區照護等，該體系提供照護之範圍，包括長期性醫療、保健、護理、生活、個人與社會支持等。察此，該體系之特質略述如下：

表 2 長照服務類型及服務項目表

類型	居家式	社區式	機構住宿式	家庭照顧者支持服務
服務項目	1. 身體照顧服務。 2. 日常生活照顧服務。 3. 家事服務。 4. 餐飲及營養服務。 5. 輔具服務。 6. 必要之住家設施調整改善服務。 7. 心理支持服務。 8. 緊急救援服務。 9. 醫事照護服務。 10. 預防引發其他失能或加重失能之服務。 11. 其他由中央主管機關認定到宅提供與長照有關之服務。	1. 身體照顧服務。 2. 日常生活照顧服務。 3. 臨時住宿服務。 4. 餐飲及營養服務。 5. 輔具服務。 6. 心理支持服務。 7. 醫事照護服務。 8. 交通接送服務。 9. 社會參與服務。 10. 預防引發其他失能或加重失能之服務。 11. 其他由中央主管機關認定以社區為導向所提供與長照有關之服務。	1. 身體照顧服務。 2. 日常生活照顧服務。 3. 餐飲及營養服務。 4. 住宿服務。 5. 醫事照護服務。 6. 輔具服務。 7. 心理支持服務。 8. 緊急送醫服務。 9. 家屬教育服務。 10. 社會參與服務。 11. 預防引發其他失能或加重失能之服務。 12. 其他由中央主管機關認定以入住方式所提供與長照有關之服務。	1. 有關資訊之提供及轉介。 2. 長照知識、技能訓練。 3. 喘息服務。 4. 情緒支持及團體服務之轉介。 5. 其他有助於提升家庭照顧者能力及其生活品質之服務。 前項支持服務之申請、評估、提供及其他應遵行事項，由中央主管機關定之。

(一) 可適用於各個年齡層

「長期照護」之服務內容，係以接受照顧者身心功能之異常程度為基準，且不論壯年或嬰幼兒，凡是身心功能異常者，皆可以成為長期照護之對象，因此該體系之服務領域，可以推廣至各個年齡層。是以，提供長期照護之體系，仍應嚴格評估使用者身心功能異常之程度，以確定提供長照服務之開始、停止期及提供服務之增減期限等。但是，毋庸置疑者，該體系之需求者，老年人口絕對為最大比例。

(二) 連續性照護之一環

長期照顧體系主要功能，為承接急性醫療無法提供之後續照護措施，並為個案或家屬面對慢性疾病患之治療過程，開啟另一扇窗。該體系在個案之體能自然或因病失能後，繼續提供照顧之功能，以保持其基本之尊嚴及生活品質。為此，該體系不但成為連續性照顧之一環，而且具有承先啟後之功能。再則，該體系可依使用者需求性，提供適當之照護體系，其服務性質不屬於基層醫療之保健服務，且不屬於急性醫療體系之延伸，而是自成一個獨立之體系。

(三) 勞力密集之服務團隊

長期照護體系對身體功能障礙缺乏自我照顧能力之人，分別提供健康照顧 (health care)、個人照顧 (personal care)、社會服務 (social care) 等措施，並得配合接受照顧者不同需求，賦予不同

之照護功能，或協助自我照顧之能力。其整體之服務內容，大抵為日常生活之起居、飲食等照顧，一般而言，開始使用長期照護服務之個案，大多數為終其一生皆須使用該體系，顯現長照服務體系為長期性、勞力密集性之服務業；但其相對較不具特殊專業之服務體系，反而具有公眾事務之性質。

(四) 團隊整合性之公共服務體系

有關長期照護體系之服務需求面，其可涵蓋個人照顧、活動照顧、生活照顧、家居服務等服務項目，該體系包羅萬象之服務項目，其顯然屬於公眾事務之性質，因此專業醫療團隊、半專業及非專業等人員皆可參與服務。之外，家庭或社區面對失能或失智者，除需要醫療保健之專業人員、社會福利團體等介入之外，還需要社會整體環境之配合，才能組合成完善之服務體系。

三、國內推動長期照護體系概述

國內長期照護之主管機關刻正積極推動「長照 10 年計畫 2.0」，除加速該體系資源之發展外，並鼓勵長照服務業為普及化與在地化之建設。政府一方面希望該體系之在地老化，得以結合健康照護體系，培訓以社區為基礎之長期照顧團隊，提供多元、連續、綜合性等長照服務體系；另一方面希望結合民間力量，落實「社區」為單元之照顧服務，以滿足高齡化社會之需求。依《長服法》規定之長期照顧服務，

其提供之類型為(1)居家式，到宅提供服務；(2)社區式，於社區設置一定場所及設施，提供日間照顧、家庭托顧、臨時住宿、團體家屋、小規模多機能及其他整合性等服務，但不包括機構住宿式之服務；(3)機構住宿式，以受照顧者入住之方式，提供全時照顧或夜間住宿等之服務；(4)家庭照顧者支持服務，為家庭照顧者所提供之定點、到宅等支持服務；(5)其他經中央主管機關公告之服務方式(第9條第1項)；該法並規定各長照機構對於前開服務方式，亦得合併提供(第9條第2項)。關於前開長期服務類型及服務項目，彙整該法第9條至第13條之內容，詳見表2。

之外，長期照顧服務業之主管機關並擬具重要策略如下：

(一) 建立以服務使用者為中心之服務體系

為完善長期照護體系，由公部門成立跨部會組織共同辦理，以排除各自為政所衍生之弊端。

(二) 培訓以社區為基礎之健康與長期照顧團隊

培訓以社區為基礎之團隊，其用意得向前銜接預防失能，向後發展在宅臨終之安寧照顧，藉此壓縮失能之期間，以資減少長期照顧服務之需求性。

(三) 發展以社區為基礎之整合型之服務中心

鼓勵長照服務體系以在地化為原則，其除提供失能者綜合性之照顧服務外，並

可藉由 APP 資訊系統及交通服務，以降低服務需求長照服務者之障礙。

(四) 提高服務補助效能與彈性

關於長期照顧服務之補助功能，在於鬆綁提供服務之限制、擴大服務範圍、增加新型服務機制、提高服務時數等，以滿足失能者及身心障礙者長期照顧之需求性。

(五) 鼓勵服務資源發展因地制宜與創新

為鼓勵發展創新型整合式服務類型，並因地制宜推動維繫原住民族文化與地方特色之照顧服務，則可透過專案之新型計畫，發展多元化之長照服務體系。

四、提供住宿式服務長照機構應投保公共意外責任險探討

長照服務產業最基本之功能，為保障被照護者生命身體之安全，其經由公權力制定《長服法》，構成保障長照服務業權益之基礎，亦構成管理長照服務業及從業人員之法源。長照服務之主要構面為「長照服務與體系」、「長照機構及人員之管理」、「接受長照服務者之權益保障」等，因而從事長期照顧之服務業，其可能發生錯綜複雜之責任風險，風險移轉保險之安排，則成為便捷之損害防阻機制。該法目前僅設計機構住宿式服務類之長照機構，應投保公共意外責任險(第34條)。按公共意外責任險商品之主要功能，為保障保險契約之第三人，於發生保險事故時，其所遭受

之經濟損失，得由保險公司給予補償。據此，長照服務業所照顧之人不能認定為「第三人」，則不在承保範圍之內，故而提供住宿式服務業之長照機構，依法投保公共意外責任險，並不能使接受照顧者之生命安全得到保障，勢必折損《長服法》規制該保險之美意！

相較於各類型長照服務業之服務項目（詳見表 2），其實不外乎接受照顧者之安全、外來訪客、受雇員工、長照體系之財物損失等，顯現其差異性有限。令人不察者，《長服法》對其他類型之長照服務業，卻未同步規定應投保公共意外責任保險，是以筆者略述該規定不盡周詳之處如下：

（一）對於接受照顧者之安全保障明顯不足

《長服法》明定機構住宿式服務之長照機構，應投保公共意外責任險，藉此達成確保服務使用者生命身體安全之目的。關於接受照顧者並不是公共意外責任保險之第三受害人，依規定不在該保險契約之承保範圍等情，在前已明確表述。對此，該類型之長照服務業，除非在投保之公共意外責任險時，加註接受照顧者亦為被保險人之附加條款，否則其所遭受之損失不能得到補償。準此，該法規定之應投保之險種，在保障接受照顧者之安全面向，仍有待補強。

（二）未善盡評估其他長照服務類型之風險態樣

《長服法》依提供長照服務之類型（第

9 條），設計長照服務機構之管理面向，其依服務內容歸類為(1)居家式、(2)社區式服務(3)機構住宿(4)綜合式(5)其他經中央主管機關公告等服務類型(第 21 條)。由於該法僅規定提供住宿式服務之機構，應投保公共意外保險，而其他類型長照服務業究應否投保該險？筆者認為亦應評估！該法既然未規其他類型之長照服務業亦應投保該險，其則可選擇不予投保；惟一旦發生重大損害賠償事故，其因不堪負荷經濟損失，演變成對接受照顧者違反照護合約之信用風險，將如何善後信賴保護責任？

（三）長期照顧服務業之賠償責任未明確規範

為迎接老化人口到來，長照服務產業將成為市場化、使用者付費等趨勢。基本上，接受照顧者願意支付合理之價格，則應得到相對應之照顧服務。當前公布之《長服法》，其對於長期照顧服務管理層面之規範內容，純屬事前之管理事項；有關接受照顧者在照護合約期限內，歸因長期照顧服務業之過失，致其身體受有損傷、死亡等情形，長期照顧服務業應有之賠償責任，卻未見明確規範，惟有回歸《民法》侵權行為、委任等相關規定，以確認責任之歸屬。對此，關於長照服務產業可能面臨之賠償責任，更應妥為規劃移轉保險，以舒緩其經濟損失之風險，而得以永續經營，達成保障接受照顧者之安全。

五、長期照顧服務業責任風險移轉保險之構思

我國人口結構轉變之過程，人口快速老化為不爭之事實，接受長期照顧服務之需求量日益增加，讓社會意識到老年人照顧之重要性。政府對於高齡人口社會福利支出之負擔日趨沉重，促進照顧服務產業之萌芽與發展，而政府對該產業則應善盡監管之職責。各該照護類型即便得到政府或社會之補助，但其仍屬有償照護契約，從接受照顧者之視角，其得按個人之需求性及負擔能力，自行選擇服務之類型，則可依合約要求長照服務業善盡照護之義務。責任保險已成為分散風險之重要寶塔，且富有濃厚之社會公益，並得以排解相關責任風險之危害，從而各類型之長照服務產業，皆可規劃責任風險移轉保險，但於構思投保內容應把持之理念如下：

(一) 可覆蓋之責任風險應最大侷限化

長期照顧服務業屬於人力密集之產業，其必須僱傭一定之從業人員，人力仍然不足時，另須借助於志工、義工等人力之支援。該協力支援之人力亦可能發生意外事故，導致接受照顧者受有體傷或死亡、或其本身發生傷亡事故等情節，而類此風險並非公共意外責任保險覆蓋之範圍，從而應構思足資覆蓋責任風險之投保內容，使其既可減輕長照服務產業之責任損失，亦可使接受照顧者之安全，得到更完善之保障。

(二) 各類型長照服務產業之風險皆應關注

關於《長服法》對其他類型之長照服務業，未同步規範應投保公共意外責任險之疑惑，筆者在前已明確表達。之外，按各長照服務類型及眾多服務項目中(詳見2)，其備有交通接送服務者，對接受照顧者則存在運送途中之責任風險；其提供餐飲服務者，對接受照顧者則存在食安風險；還其他不確定之責任風險等。按長照服務產業為使用者付費、對價平衡等原則下，則應履行善良管理人之注意義務。因此，各該類型之常照服務產業，皆應慎思其可能發生之責任風險，從而規劃切合實際需求之責任保險商品。

(三) 可考量開發長照服務業綜合責任保險商品

長照服務產業蔚為時代潮流，該產業必須得以永續經營，才能使接受告顧者安心調養身體。可以理解者，該產業之經營過程，必須承受接踵而來之責任風險。其除第三受害人之責任風險外，尚有雇主意外責任風險、接送受照顧者之運送責任風險、提供接受照顧者餐飲之食安風險、服務業財力負擔之信用風險等等。準此，筆者認為根本之計，開發長照服務業綜合責任保險商品，不失為完善之分散風險機制，並可使參與長照服務者、接受照顧者等風險，皆能得到妥善之安排。

(四) 應制約強制投保項目及未投保者處以罰鍰

現行《長服法》規定提供機構住宿式服務業，應投保公共意外責任險(第 34 條)；但該法對於未投保者，並未規範罰則。據此，其究為強制規範，或僅為宣示意味？不無耐人尋味！關於長照服務業綜合責任保險商品之開發如屬可行，主管機關則應評估各類型長照服產業之不同風險，再經由公權力制約應強制保險之風險項目，對未投保者並應施予罰鍰，始能落實強制保險之實質意義。

(五) 保險業應協助長照服務業建構風險管理措施

保險之保障功能，在於補償被保險人發生保險事故造成之經濟損失，其屬於事後補償性質。但是，保險業之社會管理功能，為應積極發揮損害防阻之服務精神，協助長照服務產業建構風險管理措施，進行防微杜漸之鑑別、評估及診斷等事項，其得以減少意外事故發生之或然率，並應探究該產業軟硬體設備之安全性、設計不良等因素，盡力協助其掌握到潛在之危害，擬定有效之預防措施。畢竟，風險管理服務可以提供長照產業之技術信息與風險資訊，以提昇其服務技術之層次，促使其瞭解經營過程之責任風險。保險業提供長照服務業有效之損害防阻機制，其得以降低長照產業意外事故之發生，保險業本身亦可減少保險理賠金之支出，還可務實保障長照服務體系使用者之權益。

六、結語

整體觀，21 世紀全球人口結構之改變，無論已開發國家或開發中國家，人口高齡化已成為當前全球共同之社會變遷，且為一種普世之現象。隨著高齡社會之到來，長期照顧服務體系成為不可或缺之產物，完善長照服務體系之管理制度、保障接受長照服務者之權益等，遂構成產官學共同努力之目標。我國業於 2015 年公布《長服法》，構成推動各類型長期照顧服務之基本法源，該產業應建構完善之照顧服務網絡，提供完備之服務項目，注重公共服務之提供，並應正視有效之管理措施，讓長期照服務產業之使用者，免於既期待又怕受傷害之困境！長期照顧服務產業面對高齡化社會之需求量，自然形成市場化發展，則更應重視人性化之經營理念。是則，該產業應配置充沛之人力、強化社會之資本功能、提供健全之經營環境等，以奠定永續發展之基礎，並應對使用長照服務體系者之安全，善盡最大誠信之保障功能。

我國因應高齡化社會之需求性，長照服務產業之開發與推動勢在必行，且成為全民矚目之公共事務體。保險為風險管理之重要法器，按現行《長服法》規定各種類型長照服務業之服務項目，將其責任風險移轉保險，得以補強社會之安全網，誠屬明智之舉！關於各該長照服務類型之保險規劃，筆者聊表淺見如下：

- 一、《長服法》規定提供機構住宿式服務業，應投保之公共意外責任險，宜擴張及各類型之長照服務產業，並列為最基本之強制投保險種。
- 二、為達成對長照產業、各從業人員、使用長照服務者等安全與權益之保障，主管機關應考量開發長照服務綜合責任保險之可行性。

- 三、主管機關可透過公權力規制各該類型之長照服務業，其應強制投保之責任風險類別，對於違反規定未為投保者並應施予罰鍰。

本文作者：
台灣產物保險股份有限公司
前法令遵循主管



強制汽車責任保險
COMPULSORY AUTOMOBILE LIABILITY INSURANCE

專屬網站：www.cali.org.tw
免費服務專線 0800221783

