

# 長照服務業投保公共意外責任保險之評析

呂慧芬

《長期照顧服務法》與《長期照顧保險法》並稱「長照雙法」，係政府建構我國長期照顧體系之重要根本大法。政府推動《長期照顧服務法》之目的，主要在於健全我國長照服務體系，發展長照服務資源；而《長期照顧保險法》則在透過社會互助，籌措長照穩健財源，使社會安全網絡趨於完備。

由於長期照顧服務法係實施長期照顧保險法之根基，倘無長照服務法作為長照服務資源之發展基礎，在長照人力、長照機構、長照服務均呈現不足之情況下，冒然實施長期照顧保險制度，將會陷入「有保險無給付」之窘境。因此，政府乃先推動《長期照顧服務法》之立法，並於 2015 年 5 月 15 日經立法院完成三讀，6 月 3 日經總統公布，期能儘速建構完善之長期照顧服務網。至於長期照顧保險法部分，行政院已將草案則已送至立法院，目前尚在立法審議階段。

有鑑於長期照顧服務法之規範重點，涵蓋「長照服務與長照體系」、「長照機構及人員之管理」、以及「接受長照服務者之權益保障」等三大構面。基本上，係在保障長照服務使用者權益基礎下，對長照機

構及人員進行相關管理之法源依據。因此，就長照服務使用者之權益而言，保障長照服務使用者之生命安全，實乃長照機構最基本之職責所在。在此前提下，《長期照顧服務法》第 34 條第 1 項規定：機構住宿式服務類之長照機構，應投保公共意外責任險，期能藉此保障長照服務使用者之基本權益。

然而，公共意外責任險之保障對象，應為意外事故發生之「第三人」，長照機構之住民並不在保障範圍內，顯見長照機構投保公共意外責任險，實無法達到保障長照服務使用者生命安全之目的，此與《長期照顧服務法》之立法意旨並不相符。具體而言，以長照機構之管理角度而言，長照機構所面臨之責任風險，其對象並不僅侷限於服務使用者，尚包含員工、訪客等其他人員，若僅規定長照機構應投保公共意外責任險，保障範圍未免過於狹隘、不夠周延。因此，實有就公共意外責任險之保障內容，探討長照機構賠償責任之必要；最後，並以日本長照機構綜合損失險為例，說明其提供長照機構相關保障之內容，以供國內各界參酌之用。

## 一、長期照顧服務法之盲點

長期照顧服務法共計 7 章 56 條，主要章節有：(1) 長照服務與長照體系、(2) 長照人員之管理、(3) 長照機構之管理、及 (4) 接受長照服務者之權益保障等四大項目（詳見表 1）。其中有關長照機構之管理係規範於第四章，包括：長照機構種類、設置標準、許可登記、收費項目與標準、查核、評鑑等內容；由其內容觀之，主要係基於行政管理之立場，對長照機構之營運進行相關規範，期能提供服務使用者最基本之保障。

然而，若就服務使用者角度觀之，長照服務法對長照機構之規範內容，僅屬於事前之管理手段，代表服務使用者在符合規定之長照機構接受照顧服務。基本上應能以合理之價格，得到適當之照顧服務。

但服務使用者若在長照機構接受照顧服務過程中，因長照機構之過失致其身體受有損傷、甚或死亡時，長照機構應有之賠償責任，以及相關管理機制則甚少觸及。

綜觀《長期照顧服務法》全文內容，對於服務使用者於長照機構內，因意外事故所致損害之賠償機制，僅規定於第 34 條規定，要求機構住宿式服務之長照機構應投保公共意外責任險，期能藉此達到保障服務使用者生命安全之目的。若就此點而言，至少有下列兩項盲點可言：

1. 就長照機構而言：僅要求機構住宿式長照機構投保相關保險，其他長照機構則無投保必要，似有不足之處。
2. 就保障對象而言：僅要求長照機構投保公共意外責任險，並無法達到保障服務使用者生命安全之目的。

表 1 長期照顧服務法架構與主要內容

架構	標題	主要內容
第一章	總則	立法目的、名詞定義、各級主管機關及執掌業務
第二章	長照服務與長照體系	長照服務提供方式、長照服務發展基金、獎助資源發展、限制資源不當擴充
第三章	長照人員之管理	人員之訓練、認證、登錄、保密
第四章	長照機構之管理	長照機構種類、設置標準、許可登記、收費項目與標準、查核、評鑑
第五章	接受長照服務者之權益保障	簽訂書面契約、保障隱私、適當照顧、陳情管道
第六章	罰則	
第七章	附則	個人 2 年、機構 5 年落日條款

### (一) 就「長照機構類型」而言

長期照顧服務法第 21 條規定，長照機構依其服務內容區分為「居家式服務類」、「社區式服務類」、「機構住宿式服務類」、「綜合式服務類」、及「其他經中央主管機關公告之服務類」等類型。茲將長照服務類型之意義及服務項目，彙整如表 2 所示。

由表 2 可知，無論是提供「居家式」、「社區式」或「機構住宿式」之長照機構，計有八個服務項目完全相同。其次，機構住宿式長照機構有提供住宿服務，社區式長照機構亦有提供臨時住宿服務。基此，就長照機構照顧風險而言，社區式長照機構與社區式長照機構之照顧風險，應與機

構住宿式長照機構並無太大區別。

然而，長期照顧服務法僅規範機構住宿式長照機構應投保公共意外責任險，對居家式或社區式長照機構卻無相同規範。因此，若使用居家式或社區式服務之被照顧者，因長照機構之過失致其身體受到傷害或死亡時，將無法藉由保險而獲得應有之保障。此外，長照服務法第 34 條規定，機構住宿式長照機構應投保公共意外責任險，但該法並未就未投保公共意外責任險之機構，處以罰則之相關規範。由此顯示：長照服務法第 34 條之內容，並無法達到保障使用服務者生命安全之目的。

表 2 長照服務類型與服務項目

長照服務類型	居家式長照服務	社區式長照服務	機構住宿式長照服務
意義	到宅提供服務。	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服務。	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長照服務業責任保險
服務項目	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 身體照顧服務。</li> <li>● 日常生活照顧服務。</li> <li>● 家事服務。</li> <li>● 餐飲及營養服務。</li> <li>● 輔具服務。</li> <li>● 必要之住家設施調整改善服務。</li> <li>● 心理支持服務。</li> <li>● 緊急救援服務。</li> <li>● 醫事照護服務。</li> <li>● 預防引發其他失能或加重失能之服務。</li> <li>● 其他由中央主管機關認定到宅提供與長照有關之服務。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 身體照顧服務。</li> <li>● 日常生活照顧服務。</li> <li>● 臨時住宿服務。</li> <li>● 餐飲及營養服務。</li> <li>● 輔具服務。</li> <li>● 心理支持服務。</li> <li>● 醫事照護服務。</li> <li>● 交通接送服務。</li> <li>● 社會參與服務。</li> <li>● 預防引發其他失能或加重失能之服務。</li> <li>● 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 身體照顧服務。</li> <li>● 日常生活照顧服務。</li> <li>● 餐飲及營養服務。</li> <li>● 住宿服務。</li> <li>● 醫事照護服務。</li> <li>● 輔具服務。</li> <li>● 心理支持服務。</li> <li>● 緊急送醫服務。</li> <li>● 家屬教育服務。</li> <li>● 社會參與服務。</li> <li>● 預防引發其他失能或加重失能之服務。</li> <li>● 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。</li> </ul>

## (二) 就「保障對象」而言

若就長照機構之構成主體而言，除經營者外，尚包含機構之員工及使用服務者。原則上，使用長照服務者多處於身心失能需要他人照顧之狀態，其發生意外事故之風險遠較一般人為高；其次，長照機構之員工面對需要照顧服務之失能者，不僅身心疲憊、工作壓力大，甚至有面臨暴力威脅之風險。因此，基於保障長照機構所有成員生命安全之考量，長照機構應有藉由購買保險，達到確保各成員生命安全之必要。一般而言，長照機構對於員工之責任，可藉由購買雇主責任險獲得保障；至於對於使用服務者之責任，則可藉由照顧過失責任保險（國內尚無）獲得保障（參閱圖 1）。

其次，就廣義而言，經常性在長照機構活動之人員，除機構員工與使用服務者外，尚有探視受照顧者之親友等訪客，該等人員在長照機構內活動時，亦有遭致意

外事故之風險。長照機構對該等人員之生命安全保障，則可藉由投保公共意外責任險獲得相關保障（參閱圖 1）。

基於上述分析可知，長照服務法第 34 條規定，提供機構住宿式長照服務者投保公共意外責任險之目的，主要在於保障服務使用者之生命安全。此點與公共意外責任險之保障對象並不相符，根本無法達到其立法目的，故為釐清公共意外責任險之保障範圍，茲將其內容說明如後。

## 二、公共意外責任險

顧名思義，公共意外責任保險係承保被保險人所面臨之「公共責任風險」。我國公共意外責任保險所稱之公共責任風險，係指企業或團體於從事營業或業務活動時，因過失行為致公眾（第三人）之傷害或財物受損，依法應負之賠償責任風險。茲將我國現行公共意外責任保險之主要內容說明如後：

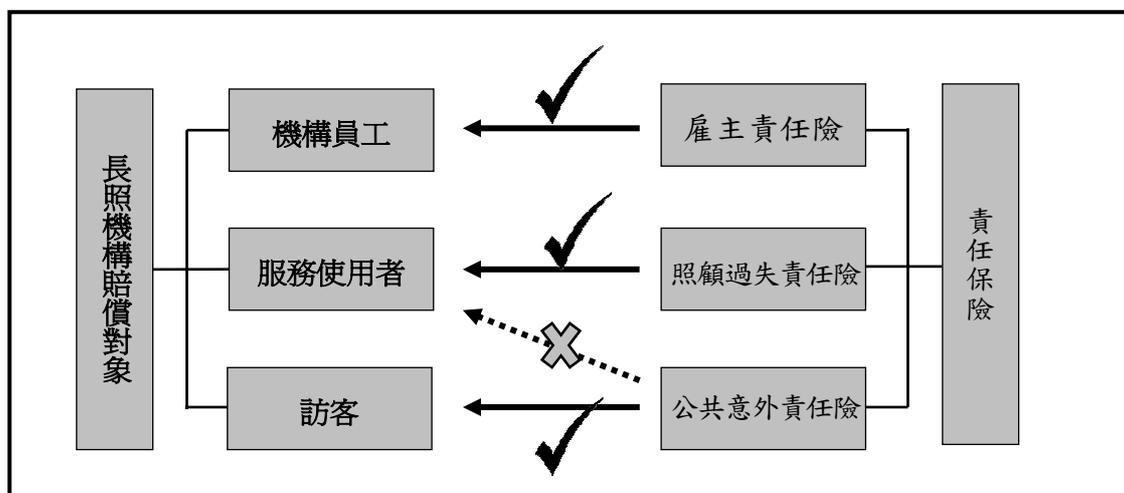


圖 1 長照機構賠償對象與責任保險之關連性

### (一) 承保範圍

我國現行公共意外責任保險基本條款之承保範圍，係指被保險人因在保險期間內發生下列意外事故所致第三人體傷、死亡或第三人財物損害，依法應負賠償責任，而受賠償請求時，由承保公司對被保險人負賠償之責：

1. 被保險人或其受雇人因經營業務之行為，在保險單載明之營業處所內發生之意外事故。
2. 被保險人營業處所之建築物、通道、機器或其他工作物所發生之意外事故。

由此可知，保險人負擔賠償責任，必須符合下列要件：

1. 意外事故必須是因人為活動疏忽或設施欠缺所致。
2. 意外事故必須是被保險人或其受雇人之行為所致者。
3. 意外事故必須在保險單載明之營業處所內所發生者；但不包括處所內發生之電梯意外事故。
4. 意外事故必須在保險期間內發生者。
5. 意外事故必須造成第三人體傷、死亡或財損失之結果。第三人主要係指要保人、被保險人及其家屬、受雇人，以及保險人以外之任何人。
6. 必須被保險人依法應負賠償責任，而受有賠償請求。

### (二) 不保事項

根據責任保險基本不保事項與公共意外責任保險特別不保事項，應可歸納下列事項屬於公共意外責任保險之不保項目，

保險人不負賠償責任：

1. 因出售或供應之商品或貨物所致，該部分應投保產品責任險。
2. 因工地發生之震動或支撐設施薄弱或移動所致，該部分應投保工程責任險。
3. 因執行職務之受僱人發生體傷、死亡或財損所致，該部分應投保雇主責任險。
4. 因所有、使用或管理之電梯所致，該部分應投保電梯責任險。
5. 各種形態之污染所致。
6. 因執行專門職業所致之賠償責任，該部分應投保專業責任險。
7. 因向人租借、代人保管、管理或控制之財物受有損失所致。
8. 以契約或協議所承受之賠償責任。
9. 從事非保險單載明之業務或執行未經主管機關許可之業務或從事非法行為所致。
10. 因被保險人之故意行為所致。
11. 因颱風、地震、洪水或其他天然災變所致。
12. 被保險人為住宅大樓管理單位時，於住戶或承租戶住、居所室內發生意外事故所致體傷、死亡或財物受有損失。

### (三) 安養機構投保險種

我國《老人福利法》第 39 條第 1 項規定：「老人福利機構應投保公共意外責任保險及具有履行營運之擔保能力，以保障老人權益」；其次，《身心障礙者權益保障法》第 66 條第 1 項規定：「身心障礙福利機構應投保公共意外責任保險及具有履行營運

之擔保能力，以保障身心障礙者權益」。

經查現行保險公司針對安養機構銷售之保險商品，主要係以「公共意外責任險安養事業責任附加條款」及「公共意外責任險照顧服務員責任附加條款」為主。就目前而言，販售「安養事業責任附加條款」之產險公司計有 8 家，其保障內容與不保事項約可分為兩種型態（詳見表 2）；至於販售「照顧服務員責任附加條款」之保險公司則有 3 家，其承保範圍與除外責任亦可分為兩種型態（詳見表 3）。

由表 2 可知，各家保險公司對於附加安養事業責任險之不保事項，大致呈現一致的狀態，但對承保範圍則有完全不同的看法。例如：A 型態保單係將照顧服務中因餵食而產生之賠償責任，以及在營業處所外從事活動時所產生之賠償責任列為承保範圍；B 型態保單則係將安養事業之賠償責任，限定在因火災、爆炸或食物中毒等事故。

由於使用服務者在長照機構最易遭受體傷或死亡者，應屬於執行照顧服務過程所生之意外事故。若由此點觀之，上述安養事業責任附加條款，似無法達到確保被照顧者生命安全之目的。

由表 3 可知，照顧服務員責任附加條款之承保範圍，主要係指照顧服務員在執行照顧服務業務時，導致被照顧者受有體傷或死亡之賠償責任。基本上，此項賠償責任，實乃長照機構最容易面臨之經營風險，且對被照顧者而言，照顧服務員責任附加條款應較安養事業責任附加條款，更能符合長照服務法之立法意旨。

然而，若就實務面而言，在長照機構執行照顧服務之人員，除照顧服務員外，尚有志工、義工、或實習生等人員，若為將該等人員納入被保險人之範圍內，將使被照顧者之權益保障存有缺口，似有改善之必要。

表 2 安養事業責任附加條款承保範圍與不保事項

	A 型態	B 型態
承保範圍	<ul style="list-style-type: none"> <li>被保險人或其受雇人於從事對被養護人之餵食過程中，因疏忽或過失所致被養護人體傷或死亡。</li> <li>被保險人或其受雇人陪同被養護人離開保險契約所載營業處所從事活動時所發生之意外事故。</li> </ul>	被保險人於本附加條款有效期間內，於主保險契約所載營業處所內發生火災、爆炸事故或食物中毒，致被養護人遭受體傷或死亡，依法應負賠償責任而受賠償請求時。
不保事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>被養護人直接或間接因本身固有疾病或現有疾病所引發意外責任之賠償責任。</li> <li>被養護人因意外事故所引發固有疾病或現有疾病所致之賠償責任。</li> <li>被養護人發生承保事故所生醫療費用中之看護費用。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>被養護人直接或間接因本身固有疾病或現有疾病所引發意外事故之賠償責任。</li> <li>被養護人因意外事故所引發固有疾病或現有疾病所致之賠償責任。</li> <li>被養護人發生承保事故所生醫療費用中之看護費用。</li> <li>被保險人之醫護人員或其受雇人對被養護人執行醫療行為時發生意外事故之賠償責任。</li> </ul>

表 3 照顧服務員責任附加條款

	A 型態	B 型態
承保範圍	被保險人之照顧服務員於本附加條款有效期間內，於本保險契約所載之服務區域內執行照顧服務時發生意外事故，致被照顧人體傷或死亡，依法應由被保險人負賠償責任而受賠償請求時。	被保險人之列名約聘照顧服務員於本附加條款有效期間內，於看護區域內或轉診期間（每次不得超過 15 天）執行看護工作時發生意外事故，致被看護人體傷或死亡，依法應負賠償責任，而受賠償請求時。
不保事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 因各種傳染病所致之賠償責任。</li> <li>• 任何罰鍰、罰金或懲罰性賠款。</li> <li>• 任何虐待、強迫或引誘從事不正當之行為。</li> <li>• 照顧服務人員於執行服務時，因受酒類或藥劑之影響所致者。</li> <li>• 照顧服務人員因故意或非法行為所致者。</li> <li>• 照顧服務人員因精神障礙或其他心智缺陷所致者。</li> <li>• 照顧服務人員因執行醫療行為所致者。</li> <li>• 被照顧服務人直接或間接因本身固有疾病或現有疾病所致者。</li> <li>• 被照顧服務人因精神障礙或其他心智缺陷所致者。</li> <li>• 被照顧服務人之故意或非法行為所致者。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 照顧服務員執行醫療業務行為所致被看護人之體傷或死亡。</li> <li>• 被看護人直接或間接因本身固有疾病或現有疾病所引發意外事故之賠償責任。</li> <li>• 被看護人發生承保事故所生醫療費用中之看護費用。</li> </ul>

### 三、建議

綜合上述分析可知，政府基於保障服務使用者生命安全之考量，在長期照顧服務法中明訂提供機構住宿式服務之長照機構，應投保公共意外責任險。然而，其投保目的不僅已偏離公共意外責任險之保障範圍，且投保對象僅侷限於機構住宿式長照業者，顯示長照服務法之規範內容未臻完善。茲建議應針對下列事項予以改善：

#### （一）規範其投保長照服務業責任保險，而非投保公共意外責任險

公共意外責任險主要係承保被保險人對第三人之賠償責任，並無法達到保障被照顧者權益之目的。現行實務運作過程中，主要係以公共意外責任險加貼「安養

事業責任附加條款」或「照顧服務員責任附加條款」之作法，達到保障被照顧者權益之目的。

其次，就現有兩項附加條款之內容觀之，對於被照顧者權益保障範圍並不完全，實有進一步檢討之必要，故建議應規範長照服務業者投保責任保險，以符合實際需要。

#### （二）居家式與社區式業者亦應投保責任保險，非僅侷限於機構住宿式業者

現行長照服務法僅規範提供機構住宿式服務業者應投保公共意外責任險。然而，比較分析居家式、社區式服務業者與機構住宿式服務業者之服務項目，並無太大差異。其次，社區式服務業者更有交通

接送之服務項目，其於提供相關服務對被照顧者之責任風險更為顯著，故建議應將投保責任保險之對象，由現有機構住宿式業者擴大至社區式及居家式業者，亦即所有長照機構業者均有投保之義務。

### (三) 被保險人應包含照顧業者及其受雇人、志工、義工、或實習生等人員

由於長期照顧服務係屬於人力密集之產業，再加上我國照顧服務人力存有不足之現象，故長照機構經常有志工、義工、或實習生協助照顧服務員進行照顧服務等情事發生。因此，若將該等人員導致被照顧者受有體傷或死亡之情形予以排除，將有損及被照顧者權益之虞，故建議應將志工、義工或實習生等納入被保險人範圍內。

### (四) 增列罰則相關條文，落實長照業者投保相關責任保險

現行長照服務法僅於第 34 條規定提供機構住宿式服務業者應投保公共意外責任險，但於罰則部分並未見有相關處分。由此顯示，該條規定宣示性意味較濃，對於未投保之業者若無相關罰則予以處分，將無法使政策落實，達到保障被照顧者權益之目的。

其次，社會大眾在面臨高齡社會到來，長期照顧需求逐漸提升之環境下，對長照服務業者之服務品質日益重視，同時《長期照顧服務法》第五章亦明訂接受長照服務者之權益保障，禁止長照機構有侵害個人隱私、或遺棄、虐待、傷害等作為。由此可知，未來長照機構面臨之責任風險

將逐漸上升，故對產險業者而言，如何提供長照機構全方位之保障，實乃其必須努力之發展方向。因此，建議產險業者本於保險業應有社會責任，積極完成下列之重要事項：

### (一) 研發長照服務業綜合責任保險商品，提供長照服務業者全方位之保障

有鑑於長照服務業者面臨之經營風險，並不僅局限於對被照顧者之照顧責任風險，尚有雇主責任風險、信用風險等多項經營風險，故建議產險業者參酌國外長照服務業綜合責任保險，研發符合我國長照服務業者需求之綜合責任保險商品，藉此提供長照服務業者全方位之經營保障。

### (二) 協助長照服務業者建構風險管理機制，降低意外事故發生機率

保險雖屬於理財型風險管理方法，主要係在補償被保險人因事故發生所致之經濟損失。然而，保險之作用，絕非僅止於事故發生後之經濟補償，而係積極被保險人損害防阻之服務。因此，產險業者除需積極研發相關保險商品外，更需協助長照服務業者建構風險管理機制，降低意外事故發生機率，才能確實達到保障被照顧者權益之目的。此點可由日本產險業者積極主動協助長照機構建構風險管理機制得到明證。

本文作者：  
醒吾科技大學財務金融系副教授