

# 長期照護服務法之研議

## A Discussion on the Long Term Services Act

吳肖琪<sup>1、2</sup>、翟文英<sup>3</sup>

<sup>1</sup>陽明大學衛生福利研究所教授

<sup>2</sup>台灣長期照護專業協會理事長

<sup>3</sup>台灣長期照護專業協會秘書長

### 摘要

推動「長期照護服務法」之立法，為有效整合並建置完善長照服務體系與制度等計畫、方案之推動，應對人員、機構、品質有妥適之規範，保障接受長照服務者之尊嚴及權益，並使長照制度具有完備之法源基礎。國內人口老化快速及長照機構及人員相關之管理散見在不同的法規，且規範不一，將長期照護服務機構納入同一個法管理，對好的業者、對民眾都是最好的保障，行政院版本的「長期照護服務法草案」[1]重要精神為對全國不同類型的長期照護服務都能提供輔導、監督、獎勵、評鑑等，以便確保長期照顧服務的品質；避免偏遠地區或山地鄉或長期照護缺乏區域的民眾找不到長期照護的服務，減少城鄉差距的發生；另外避免業者於資源過剩區域無限制的發展，創造不必要的需求，而讓民眾花費冤枉錢。在「長期照護服務法」通過後，預估將有六個子法規，三個公告需要接續完成。

### 壹、前言

中風、失智、腦脊髓損傷、自閉或精神障礙等病患，若出現進食、移位、沐浴、大小便、平地走動或躁動行為等需要他人協助時，就符合長期照護（以下簡稱長照）的個案；長照係針對身心失能，且有長照需求者，提供其所需之社區式、居家式或機構式等照護服務。長照需求者除需要家人、親友或志工等非正式照護(informal care)者的協助外，亦期望接受到可靠專業的長照機構與人員提供正式照護(formal care)；高齡海嘯與少子女化，將使台灣社會老化的速度更加快速，人口老化伴隨而來的是疾病型態慢性化、健康問題障礙化、照護內容複雜化、照護時間長期化等問題。此外，家庭結構改變使家庭中能執行照護失能者之人力短缺，民眾對於長照正式照護服務的需求會更殷切。為了滿足國民日漸增加的需求，為健全長期照護服務體系之發展，確保服務品質，保障接受長期照護者之權益，行政院院會於 100 年 3 月 31 日通過「長期照護服務法草案」

【1】，本文將論述該項法案的重要性、設計之精神等，期能給予後續修法提供更具體的參考意見與方向。

## 貳、長照服務法的設計

行政院版本之長期照護服務法草案，其章節條文包含總則、長照服務及長照體系、長照人員之管理、長照機構之管理、接受長照服務者之權益保障、罰則及附則，共計七章 55 條；第一章總則章開宗明義說明本法之立法目的、用詞定義、主管機關權責及長照諮詢代表之規定（草案第一條至第六條）；第二章長照服務及長照體系章則規定長照評估及服務方式、發展計畫之訂定、獎助、長照服務發展基金之設置及服務資源過剩區限制之規定（草案第七至第十條）；第三章長照人員管理章則明確規定服務於長照體系之人員須受訓、認證、接受繼續教育及進行執業登錄等規定（草案第十一至第十三條）；第四章長照機構之管理章則涵蓋對機構分類、設立、擴充、遷移、登記事項變更、停業、歇業、復業、機構名稱、廣告、負責人、收費及相關訊息揭示之規定；另對於機構品質之確保則以長照機構評鑑、輔導、監督、考核、檢查及配合提供資料之規定做為機制（草案第十四至第三十條）；第五章接受長照服務者之權益保障章，對於長照機構歇業、停業時，有安置接受長照服務者義務之規範；且明定接受長照服務者權益保障之規定（草案第三十一條至第三十四條）；第六章罰則章，對違反本法規定之罰則（草

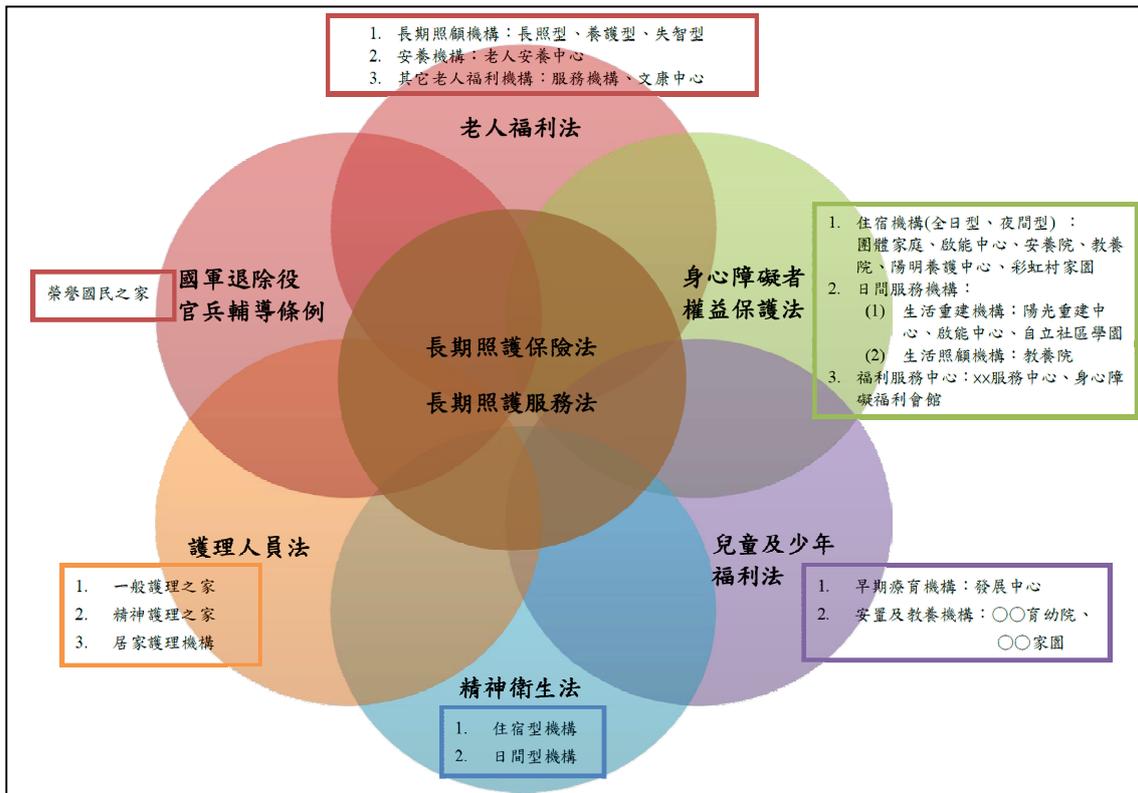
案第三十五條至第四十八條）；第七章附則，對前述條文不足之說明、細則及實施日之訂定依據，本章共計七條，包含本法施行前已從事長照服務之人員及已依其他法律規定從事長照服務之機關（構）、法人、團體、合作社、事務所等，於本法施行後一定期間內仍得提供長照服務之過渡規定（草案第四十九條及第五十條）；不適用本法之長照機構許可、核定等之規定之單位，則依原法規定，如：國軍退除役官兵輔導條例設立之榮譽國民之家（草案第五十一條）；個人看護者除接受中央主管機關公告指定訓練外，不適用本法之規定（草案第五十二條）；失能者由家庭自行照顧或個人看護時，得由長照機構提供支持性服務之規定（草案第五十三條），細則之訂定及實施日之依據（草案第五十四條及第五十五條）。

## 參、長照服務法的重要性

「長期照護服務法」之設計，為有效整合並建置完善長照服務體系與制度等計畫、方案之推動，應對人員、機構、品質有妥適之規範，保障接受長照服務者之尊嚴及權益，並使長照制度具有完備之法源基礎。

### 一、解決多類法規並存紊亂之情形

國內長照機構及人員相關之管理散見在不同的法規（圖一），且規範不一【2,3,4】，「老人福利法」下法定機構類型有長期照顧機構（長期照護型、養護型、失智照顧型）、附設日間



圖一、現有長照相關機構之法源依據

資料來源：林麗嬋、吳肖琪（2010）。「長期照護服務網計畫」規劃草案。台北：行政院衛生署

照顧、安養機構、其他老人福利機構(輕度失能者)；「身心障礙者權益保障法」下法定機構類型有住宿機構(全日型、半日型)、日間服務機構、福利服務中心等，前述兩類機構依其服務內涵又分為生活重建機構、生活照顧機構兩類，由內政部規範與補助各類相關機構的設立以及各種相關服務方案；「護理人員法」規範一般護理之家與精神護理之家、「精神衛生法」規範有康復之家、社區復健中心等。另外，退輔會以「國軍退除役官兵輔導條例」提供榮民就養服務，分別設置榮民自費安養中心及榮譽國民之家榮民自費

安養、養護專區，以照顧有長照需要的榮民。「兒童及少年福利法」下設有托育機構、早期療育機構、安置及教養機構。不同法律下規範的機構設置標準、評鑑的內容、評鑑的等級，皆存在許多的差異。內政部「老人福利法」規範的長期照顧機構與衛生署「護理人員法」規範的護理之家，收置同等級失能個案，不同之處是長期照顧機構的負責人不必要是護理人員，工作人員除護理人員外不需要執業登錄，較難稽核工作人員配置人數是否符合標準；另一方面床數 49 床以下係由民間業者經營所謂的小型養護機

構，達 50 床以上就需要辦理財團法人登記，許多經營 49 床以下業者因無法獲得政府補助、有自負盈虧的成本壓力，因此會發生超收、聘用人力不足、照護品質低落，導致弊病叢生，或者在不同樓層或對門另設 49 床的機構，以規避財團法人登記之規範。護理之家部分，因為沒有床數的限制因此有過度大型化的問題，照顧相同的長期照護個案，但卻有不同的機構名稱、不同的主管機關、不同的管理規定，並非一般民眾所能理解，將長期照護服務機構納入同一個法規管理，對好的業者、對民眾都是最好的保障。

## 二、建構有法源依據的長照資源網絡

「長期照護服務法」草案，共七章五十五條；其中第九條、第十條為該法最重要的精神之一，有關長照服務發展計畫之訂定、獎助、長照服務發展基金之設置及服務資源過剩區限制之規定，都在這兩條中明定，第九條第二項「中央主管機關為均衡長照資源之發展，得劃分長照服務網區，並得於資源過剩區，限制長照機構之設立或擴充；於資源不足之地區，中央主管機關應獎助辦理健全長照服務體系有關事項。」，比照「醫療法」對全國各類型醫療院所之管理，針對山地離島、偏遠地區等醫療資源不足，經營者較無意願投資的地區，由政府提供醫療院所獎勵補助提供服務。意即長期照護服務法不僅是管理現存的長期

照護服務單位，針對長照資源缺乏區域，提供獎補助措施，鼓勵長照服務單位願意到長期照護資源缺乏地區開業或執業，以提供長照需求者使用服務的可近性，讓長期照護體系更健全；第十條「中央主管機關為促進長照相關資源之發展、提升服務品質與效率及均衡服務資源，應設置長照服務發展基金。」是確保長照體系可以在資源缺乏區域發展的重要關鍵。

## 三、確保提供實證為基礎的長照政策

「長期照護服務法」第九條第一項「中央主管機關應定期辦理長照有關資源與需要之調查，並據以訂定長照服務發展計畫及採取必要之獎助措施」，將有助於定期檢討與修訂政策之參考。我國行政院經濟建設委員會定期進行台灣人口推估，早已預估人口將快速老化，然有關「全國長期照護需求評估調查」，在 2001 年大規模執行後，時隔九年，至 2010 年始有衛生署長期照護保險規劃小組進行的調查；國內對於長照資源供給調查，最早係由內政部委託中華民國長期照護專業協會在 2003 年「臺閩地區失能老人機構照護供需資源分布狀況調查」，提出建議包括建立失能及失智個案資料通報管理系統，以作為機構資源配置依據；加強需輔導機構之經營管理，以提昇整體照護品質；入住率，使資源配置與管理達最大效益【1】。歷經 6 年之後，至 2009 年始有經建會委託

「我國長期照護資源供給調查」【5】，針對全國各項長照服務資源及人力分佈概況進行調查，該報告建議中央應訂定資源發展方向、提供誘因、引導/支持地方資源發展；考量地方需求長照人口特性、區位地理特質，依中央方向訂定資源發展策略(規劃資源分配)；對於人力不均/不足的縣市，需考量勞動條件合理性；各專業人力培訓課程，除跨專業人力培訓外，特殊地區如原民鄉，應增加當地風俗及語言學習；至於服務資源資料庫，應整合社政、衛政通報之服務單位、服務人力及接受服務情形的資訊系統。

#### 四、確保各類長照服務品質的一致性

品質的確保是服務提供中重要的一環，草案第二十九條第二項「主管機關對長照機構應予輔導、監督、考核、檢查；必要時，並得通知其提供相關服務資料，長照機構不得規避、妨礙或拒絕。」，明定各類長照機構皆應辦理評鑑、輔導、監督、考核、檢查及配合提供資料等之規定，政府也有責任要監督與輔導；惟有在同一個法內規範不同類型機構，始易達到水平的公平性。

#### 五、有效管理長照機構名稱及廣告

草案第十八條至第二十七條針對長照機構名稱、廣告、負責人、收費及相關訊息揭示之規定。第十八條第一項「長照機構由政府機關(構)設立者，應於長照機構前冠以該政府機關(構)

之名稱；由民間設立者，應冠以私立二字」，除可避免各式名稱的產生，或者名稱過長的困擾，更可避免民眾混淆困擾。第二十一條規定「非長照機構，不得為長照服務之廣告」，是管理不實廣告，避免民眾受騙重要的條文。

### 肆、待討論的觀點

針對行政院版草案內容有數條仍有討論空間：

#### 一、服務對象之規範應更周全

2007年實施的長照十年計畫，被學界與家屬批評最多的就是有年齡別與疾病別的歧視，不應排除年輕失能以及失智、自閉等心智失能的朋友。新法中第三條第二款要確保身心失能者有將心智失能者納入。

#### 二、服務內容規範應配合施行細則

服務內容要規範到何種程度，以老人福利法為例，民國69年全文21條，迄今55條，長期照護服務法草案目前亦是55條，確實不可能把所有的規範皆納入母法，施行細則才会有詳細的規範。「醫療法」管理醫療院所，並不會在母法中逐項寫出醫療服務項目，在母法授權下，由施行細則規範服務內容的細節。而在「長期照護服務法」通過後，預估將有六個子法規，三個公告需要接續完成。

#### 三、照管評估仍應由公部門負責

第七條第一項「接受長照服務者，應先由長照機構予以評估」，目前長照十

年計畫是由縣市政府照管中心評估，未來的長照保險組織體制亦傾向由長照保險局在各縣市設立分站評估，以確保評估的品質與一致性，由於都是公部門，不須入法，若是把目前公權力掌管的長期照顧管理中心的功能釋放給民間，萬一少數不肖醫療院所或長期照護機構承接評估工作，連鎖或連手長期照護服務機構，會造成球員兼裁判的大災難，可能會創造不必要的需求，因此建議刪除；至於外籍看護工部份，傾向由「家事服務法」來規範。

第九條第二項「中央主管機關為均衡長照資源之發展，得劃分長照服務網區」，建議改成「應」劃分長照服務網區，必須有網區的定義，才能判斷是否為資源缺乏區域以及後續的規劃。

#### 四、長照機構不宜提供照管評估

草案第十四條「長照機構依其得提供之服務內容，分類如下：一、第一類長照機構：提供生活照顧服務或評估該服務需要之機構。二、第二類長照機構：除辦理前款所定事項外，並提供長照有關之醫事照護服務或評估該服務需要之機構。」，分類方式與現存體制不符，且有多種的排列組合，用意何在？不明！若為新的制度，目標為何？是否經過產官學充份溝通？建議刪除。

#### 五、長照機構應不得規避、妨礙或拒絕評鑑

草案第二十九條第二項「主管機關對長照機構應予輔導、監督、考核、檢查；必要時，並得通知其提供相關服務資料，長照機構不得規避、妨礙或拒絕。」建議把「評鑑」加入，亦即修正為「主管機關對長照機構應予評鑑、輔導、監督、考核、檢查；必要時，並得通知其提供相關服務資料，長照機構不得規避、妨礙或拒絕。」，服務單位必須接受評鑑，才能確保使用者的安全，針對評鑑未合格者，政府有責任予以輔導，連續未合格，應有退場機制。

#### 六、外籍看護工的評估與管理應由勞委會負責

第五十二條「個人看護者，除應接受中央主管機關公告指定之訓練外，不適用本法。個人看護者為外國人時，其服務對象之評估，準用第七條第二項之規定。」

有關外籍看護工的評估與管理，現行人員編制與權責皆在勞委會，外籍看護工由民國 85 年 2 萬多人，暴增至 19 萬人，若是管理不易，應加強勞委會的人力及能力；在法中明列委託長照機構評估，有圖利業者之嫌。若需要法令依據，放入「家事服務法」可能更恰當。另一方面，民國 99 年底使用長照十年服務的個案七萬多人，縣市長照管理中心的負荷已經非常沉重，若冒然把 19 萬外籍看護工的評估納入，恐危及現行的長照管理系統，

因此，建議第五十二條勿放在「長期照護服務法」內，以免增加執行的複雜度。

## 伍、結語

行政院版本的「長期照護服務法草案」有三個重要的精神，第一個是對全國不同類型的長期照護服務都能提供輔導、監督、獎勵、評鑑等，以便確保長期照顧服務的品質，就像醫療法督考醫療院所，確保醫療院所的收費合理性與醫療品質確保。第二個是避免類似無醫鄉的存在，也就是要避免偏遠地區或山地鄉或長期照護缺乏區域的民眾得不到長期照護的服務，因此政府有責任要讓長期照護服務能夠普及到全國各地，減少城鄉差距的發生。第三個是限制業者於資源過剩區域無限制的發展，避免創造不必要的需求；因應高齡少子女化，政府應及早通過長期照護服務法，讓長照服務資源配置效率與品質得以提升。

## 參考文獻

1. 行政院(2011)：長期照護服務法草案。
2. 吳肖琪、杜敏世、李世代、陳坤皇、陳惠姿、楊培珊、廖本堡、蔡閻閻(2003)。臺閩地區失能老人機構照護供需資源分布調查狀況。內政部委託計畫。
3. 林麗嬋、吳肖琪(2010)。「長期照護服務網計畫」規劃草案。台北：行政院衛生署。
4. 吳肖琪\*、周世珍、沈文君、陳麗華、

鍾秉正、蔡閻閻、李孟芬、周麗華、謝東儒、高雅郁、陳敏雄、陳君山、謝美娥(2007)：我國長期照護相關法規之探討。長期照護雜誌，11(1):35-50。

5. 葉莉莉(2009)：我國長期照護資源供給調查。行政院經建會委託計畫。