

壹、案由：我國人口老化速度高踞全球前列，107年起衛生福利部擬全面推動長期照顧，惟除經費籌措困境外，實施長期照顧的最大挑戰當推照顧人力的短缺與不穩定。有云照顧服務員之養成須透過課程訓練、技職檢定及學校培訓，復加薪資待遇、職涯發展欠佳及專業形象不足，並不具吸引力。日前，刻正研擬軍人保險改革的國軍退除役官兵輔導委員會甚至提出未來退役軍人轉任長照人員職訓配套之構想。於落實長期照顧政策過程中，有關國內照顧服務員之實際發展概況暨政府總體長照人力之具體規劃等，均有深入了解之必要案。

貳、調查意見：

我國人口老化速度高踞全球前列，民國(下同)107年起衛生福利部(下稱衛福部)擬全面推動長期照顧，惟除經費籌措困境外，實施長期照顧的最大挑戰當推照顧人力的短缺與不穩定。有云照顧服務員之養成須透過課程訓練、技職檢定及學校培訓，復加薪資待遇、職涯發展欠佳及專業形象不足，並不具吸引力。日前，刻正研擬軍人保險改革的國軍退除役官兵輔導委員會甚至提出未來退役軍人轉任長照人員職訓配套之構想。於落實長期照顧政策過程中，有關國內照顧服務員之實際發展概況暨政府總體長照人力之具體規劃等，均有深入了解之必要。案經調閱國家發展委員會(下稱國發會)、衛福部、勞動部、教育部、內政部役政署(下稱役政署)及國軍退除役官兵輔導委員會(下稱退輔會)等機關卷證資料，並於107年2月2日詢問行政院內政衛福勞動處蘇永富處長、國發會社會發展處李武育處長、衛福部長照司籌備辦公室陳素春副主任、勞動部勞動力發展署蔡孟良副署長、退輔會就學就業處秦文臺處長及役政署甄選組蘇進焜組長等機關主管及承辦人員，業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、為因應少子女化、65歲以上老年人口增加致民眾對長期照顧需求之遽增，行政院於96年通過「我國長期照顧十年計畫1.0」，開辦長期照顧制度(下稱長照制度)，且為回應隨失能、失智人口增加衍生之長照需求，行政院106年核定自107年起全面推動「長期照顧十年計畫2.0」，不圍擴大服務對象及服務項目，並增加多項預防性服務措施。惟「長照十年計畫1.0」推動以來，長照人力資源短缺始終為該計畫面臨的諸多困境之一。在長照人力至為吃緊情勢下，行政院仍擬

自107年全面推動「長期照顧十年計畫2.0」，長照人力勢將更形捉襟見肘。據推估，照顧服務員自106年9月起短缺5,687人，至109年人力短缺將逾8千人；衛福部統計亦顯示，截至105年底，參加照顧服務員訓練結訓學員領有結業證書，以及取得照顧服務員技術士證照者共計12萬2,180人，然實際從事照顧服務工作者僅占24.5%；106年9月全國領有照顧服務員訓練結業證明書且任職於長照領域，實際從事照顧服務工作之占比則僅21%。在民眾照顧需求殷切，而實際上卻可能「看得到、吃不到」，空有政策、卻難以落實，恐嚴重影響受照顧者權益，突顯行政院長照人力的規劃明顯未盡周延，洵有未當。

(一)近年來我國因人口少子化情形嚴重、老化速度快且平均餘命逐年增加等現象，致全國每7人中就有1名65歲以上老人。且今(107)年，起我國扶老比首度超過扶幼比。依國發會人口推估，我國即將於107年正式成為高齡國家（年逾65歲者超過總人口數的14%），復以我國家庭結構型態逐漸改變，家庭戶數逐年增加、平均每戶戶量卻逐年減少，致家庭功能弱化，能提供支持照顧者有限。再據我國老人平均臥床長達7年，而伴隨失能、失智人口的增加，國人對長期照顧制度(下稱長照制度)之需求殷切，推動長照制度已然成為我國社會政策中重中之重的議題。

(二)我國長照制度之沿革及發展：

我國長期照顧相關政策之發展乃政府為因應失能、失智人口增加所衍生之長期照顧需求，整合相關部會之政策與資源據以推動之長期照顧制度。茲綜整國發會、衛福部有關長照制度發展之始末如下：

- 1、為保障並滿足經濟弱勢民眾之照護需求、發展我國長照服務體系，70年代後期，政府即開始鼓勵設置老人照顧機構，並且導入相關規範；80年代後期，西方去機構化、福利社區化等概念引進國內，政府乃參照推動各項長照相關方案及計畫。具體而言，行政院於96年通過「我國長期照顧十年計畫」（以下簡稱「長照1.0」），整合社政及衛政長期照顧服務資源，並透過鼓勵公私協力發展多元長照服務模式、建立階梯式補助及部分負擔機制等，奠定我國長期照顧服務圖像，渠後並推動「長期照護服務網計畫（102-105年）」，以加速佈建長照資源不足地區之服務資源。
- 2、隨人口老化及照顧服務需求之多元化，為因應失能、失智人口增加所衍生之長照需求，行政院於106年起推動「長期照顧十年計畫2.0（106至115年）」（以下簡稱「長照2.0計畫」），擬透過政府公務預算、稅收等財源，依據前開計畫，預計於10年內投入約4,700億元，除將服務對象由原65歲以上失能老人、50歲以上失能之身心障礙者等4類，擴大至50歲以上失智症者、全年齡失能身心障礙者等8類外，並將服務項目由8項擴充至17項¹，期向前銜接初級預防功能、減緩失能，向後端銜接在宅臨終安寧照顧，減輕家屬照顧負擔，

¹ 據衛福部說明，「長照十年計畫2.0」之服務項目，係彈性增加原「長照十年計畫」之8項服務擴大至17項服務，包括：1、照顧服務（居家服務、日間照顧、家庭托顧）。2、交通接送。3、餐飲服務。4、輔具購買、租借及居家無障礙環境改善。5、居家護理。6、居家及社區復健。7、喘息服務。8、長期照顧機構服務。9、銜接社區預防性照顧。10、銜接出院準備服務。11、銜接居家醫療服務。12、小規模多機能服務。13、家庭照顧者支持服務。14、失智症照顧服務（日照、團體家屋、住宿型機構）。15、預防延緩失能服務。16、原住民族地區社區整合型服務。17、社區整體照顧體系（A-B-C）等。「長照十年計畫2.0」之服務對象為經專業人員評估之下列對象：1、65歲以上之失能老人。2、55歲以上之失能原住民。3、失能身心障礙者。4、50歲以上之失智症患者。5、僅工具性日常生活活動需協助且獨居之老人。6、僅工具性日常生活活動需協助之衰弱老人。

並積極推動社區整體照顧模式，建立多元層級的服務網絡，以利民眾可就近獲得長照服務。

- 3、97年「長照十年計畫1.0」推動以來，已具一定成效，其服務量占老人失能人口比率，由97年的2.3%提高至105年4月的35.7%，惟仍面臨諸多困境，如長照服務對象涵蓋範圍待擴大、長照人力資源短缺、偏遠地區服務資源不足、預算嚴重不足、家庭照顧者支持與服務體系有待強化、長照服務項目未能回應民眾多元需求、服務輸送體系散置未能集結成網絡、行政作業繁雜影響民間資源投入等。為完善我國長照制度，行政院於105年12月19日核定衛福部擬自106年起推動之「長期照顧十年計畫2.0」，就「長照1.0」之缺失予以強化相關內容，如規劃透過建立以服務使用者為中心的服務體系、發展以社區為基礎的整合型服務中心、鼓勵因地制宜與創新性的資源發展、健全縣市照顧管理中心組織定位與職權、提高服務補助效能與彈性、開創照顧服務人力資源職涯發展等策略，以期建置多元、普及之長照服務體系。
- 4、為健全長照服務體系之發展，政府於104年6月3日制定公布「長期照顧服務法」，復於106年1月26日修正公布部分條文，自106年6月3日施行。該法共7章66條，涵蓋長照服務內容、人員管理、機構管理、受照護者權益保障、服務發展獎勵措施等五大要素。
- 5、另，行政院為推動長照政策，設置行政院長期照顧推動小組（以下簡稱長照小組），依據「長照小組設置要點」，召集人由行政院院長指派政務委員兼任之，並由院長派（聘）教育部、勞動部、

衛福部及國發會等相關機關副首長、專家學者等擔任委員。長照小組主要任務包括長照政策之推動、跨部會事務之協調、長照政策涉及中央與地方、公部門與民間部門事項之協調及處理等事項，故相關機關於推動長照人力業務如涉及跨機關協調事項或遇障礙時，得透過長照推動小組，由行政院政務委員召開會議加以協調處理。

(三)由上可知，政府於96年起推動「長照十年計畫1.0」時，即知長照人力資源短缺的問題，行政院於接受本院約詢時坦言：「此案為高齡化的問題，長照制度勢在必行。『長照1.0』採稅收制，致財源及長照人力執行不盡理想。究採稅收制、保險制各有其優缺點。『長照2.0』連結前端預防至後端安寧療護，未來人力及財源仍是最大的問題」等語。衛福部亦於約詢時指出：「為因應『長照2.0計畫』實施後，長照服務對象與服務項目之擴大，各服務單位普遍面臨長照相關專業人力不足或流動率高等問題。」顯見長照人力資源短缺始終為「長照十年計畫1.0」面臨的諸多困境之一。在長照人力短絀情勢下，行政院仍擬於107年全面推動「長期照顧十年計畫2.0」，長照人力問題勢將更加雪上加霜。

(四)據衛福部之長照服務人力推估，照顧服務員自106年9月人力短缺5,687人，至109年時，人力短缺將逾8千人(詳如表1~4)。

1、照顧服務員部分：

(1)衛福部依106年失能人口數及服務涵蓋率推估，考量各項長照服務資源佈建數，再依法定照顧服務人力比計算結果發現，106年照顧服務員之需求至少需3萬2,172人，扣除9月份在職人數(不含醫院)的2萬6,485人，尚待充實至少

5,687人。

- (2) 有關106年至109年照顧服務員推估情形詳如表1，至於後續年度之照顧服務員需求，因涉未來長照服務資源佈建成效，現階段尚無法估算。

表1 106年至109年照顧服務員需求推估

年度	照顧服務員 人力需求	照顧服務員 在職人數	照顧服務員 待充實人數
106	32,172	26,485	5,687
107	33,903	27,809	6,094
108	35,847	29,200	6,647
109	38,738	30,660	8,078

資料來源：衛福部。

2、照管專員部分：

表2 106年至109年照管人力需求推估

年度 \ 人力	106	107	108	109
照管專員	753	996	1221	1436
照管督導	112	141	174	205

資料來源：衛福部。

3、其他長照服務人力部分：

表3 106年至109年照管人力需求推估

服務人力	106年各類 人力需求數	現職人數	各年度需增加人數(年度)			
			106	107	108	109
照顧服務員	32,172	26,485	5,687	6,094	6,647	8,078
醫事專業人力 (含護理人員)	22,326	13,904	8,422	1,464	1,544	1,700
社工人力	4,038	3,390	648	229	557	828

註：現職人數計算至106年9月止。

資料來源：衛福部。

4、復依失能人口數及預期長照服務資源佈建數推估，106年居家式之照顧服務員需求人數約1萬2,959人，扣除9月份在職人數(不分縣市)的1萬359人，人力缺口至少有2,600人；社區式長照機構之照顧服務員需求人數約1,270人，扣除9月份在職人數(不分縣市)1,053人，人力至少仍有217人缺口；住宿式長照機構之本國籍照顧服務員需求人數約1萬7,943人，扣除9月份在職人數(不分縣市)的1萬5,073人，人力至少仍有2,870人缺口，合計各類長照之照顧服務員缺口至少5,687人，詳如表4。

表4 106年各類型長照服務之照顧服務員需求及人力缺口

單位：人數

長照服務	照顧服務員需求	106年9月 在職人數	人力缺口
居家式	12,959	10,359	2,600
社區式	1,270	1,053	217
機構住宿式	17,943	15,073	2,870

資料來源：衛福部。

(五)參以衛福部統計截至105年底，參加照顧服務員訓練結訓學員領有結業證書，以及取得照顧服務員技術士證照者共計12萬2,180人，實際從事照顧服務工作占比僅24.5%²；而106年9月全國領有照顧服務員訓練結業證明書者計12萬6,298人，任職於長照領域之照顧服務員人數計2萬6,485人，實際從事照顧服務工作之占比更僅21%(詳如下表)，長照人力之

²105年參加照顧服務員訓練結訓學員領有結業證書者118,176人，取得照顧服務員技術士證照者4,004人，共計122,180人，實際從事照顧服務工作者計29,953人，占24.5%(29,953/122,180)

短絀可見一斑。

- 1、照顧服務員訓練係由勞動部、地方政府、退輔會、原民會等相關部會共同辦理。據衛福部截至105年底之統計，參加照顧服務員訓練結訓學員領有結業證書，以及取得照顧服務員技術士證照者計12萬2,180人，實際從事照顧服務工作僅占24.5%(詳如表5)。

表5 101年以來，照顧服務員之培訓及任職情形

年度	參訓人數	領有照顧服務員結業證書(註)	領有照顧服務員技術士證照	任職情形					合計
				居家服務	日間照顧	老人福利機構	護理之家	榮家	
101	6,597	83,801	2,963	7,079	185	7,564	6,931	1,540	23,299
102	6,438	93,039	2,755	7,504	229	7,493	7,870	1,547	24,643
103	5,829	101,829	2,651	7,945	432	7,872	8,632	1,673	26,554
104	6,026	110,263	3,131	9,057	566	8,357	9,399	1,446	28,825
105	5,889	118,176	4,004	9,523	647	8,917	9,558	1,308	29,953

註：領有照顧服務員結業證書人數採歷年累計方式計算。

資料來源：衛福部。

- 2、據衛福部提供截至106年9月底止全國領有照顧服務員訓練結業證明書者共計12萬6,298人，而任職於長照領域之照顧服務員人數為2萬6,485人，僅占21%。
 - 3、衛福部長長期照顧司籌備辦公室陳素春副主任於接受本院詢問時也表示：「92年迄今計12萬多人取得照顧服務員資格，其中3萬人因屬中高齡退出職場、3萬人自行照顧家人、3萬人留在職場，其餘則是找到其他工作。」等語。
- (六)綜上，為因應少子女化、65歲以上老年人口增加致民眾對長期照顧需求之遽增，行政院於96年通過

「我國長期照顧十年計畫1.0」，開辦長期照顧制度(下稱長照制度)，且為回應隨失能、失智人口增加衍生之長照需求，行政院106年核定自107年起全面推動「長期照顧十年計畫2.0」，不囿擴大服務對象及服務項目，並增加多項預防性服務措施。惟「長照十年計畫1.0」推動以來，長照人力資源短缺始終為該計畫面臨的諸多困境之一。在長照人力至為吃緊情勢下，行政院仍擬自107年全面推動「長期照顧十年計畫2.0」，長照人力勢將更形捉襟見肘。據推估，照顧服務員自106年9月起短缺5,687人，至109年人力短缺將逾8千人；衛福部統計亦顯示，截至105年底，參加照顧服務員訓練結訓學員領有結業證書，以及取得照顧服務員技術士證照者共計12萬2,180人，然實際從事照顧服務工作者僅占24.5%；106年9月全國領有照顧服務員訓練結業證明書且任職於長照領域，實際從事照顧服務工作之占比則僅21%。在民眾照顧需求殷切，而實際上卻可能「看得到、吃不到」，空有政策、卻難以落實，恐嚴重影響受照顧者權益，突顯行政院長照人力的規劃明顯未盡周延，洵有未當。

二、行政院104年11月所核定之「長期照顧服務量能提升計畫(104~107年)」指出，照顧服務員未投入長照服務及留任率偏低原因，包括薪資水準、專業成長、職涯發展等勞動條件誘因不佳，衛福部、勞動部及退輔會等相關機關亦持相同認定。為解決照顧服務員薪資過低問題，衛福部參考全民健康保險做法，擬自107年起推動長照服務給付及支付新制，將長照服務機構或其他服務提供單位之各項成本納入給付額度估算，其中照顧服務員人事成本以3萬2千元計，做為服

務費用之支付計算標準。又針對重症照顧負荷較重等特殊服務對象，或針對特別服務時段、服務地區等，均支付額外經費，再輔以整體支付加成機制，將全職照顧服務員之平均薪資提升至每月3萬2千元以上。惟於106年12月29日公告、107年1月1日即行實施之給付及支付新制，因匆促上路，資源尚未布建到位、且因給付項目過於繁瑣、原本的交通加給又併入計算等瑕疵，反使照顧服務員感覺薪資減少，顯見制度設計未盡周妥，核有疏失。

- (一)經查各機關說明，影響照顧服務員流動之原因，包括薪資水準、專業成長、職涯發展等勞動條件誘因不佳等因素，其中照顧服務員薪資過低又為主因：
- 1、據衛福部分析，影響照顧服務員流動之原因如下：依長期照顧量能提升計畫(104-107)年分析，照顧服務員流動之原因，可能涉及任職之勞動條件(薪資水準、專業成長、職涯發展)誘因不佳、專業形象不佳、訓用不合一及教育養成與職場需求有落差；其他原因尚包括失能者居住地點分散，需往返奔波於不同個案工作地點間所花費之時間、交通費及人身安全，工作辛苦勞累等結構性因素等。
 - 2、依勞動部辦理「鼓勵失業勞工受僱特定行業作業要點」實務執行觀察，影響勞工離職之原因，不外薪資誘因不足、工作環境不適應及職涯發展受限等因素。
 - 3、退輔會亦表示，該會辦理退除役官兵轉職照顧服務員，自101至106年共召訓11班，完訓509人，121人就業，就業率23%，就業率偏低原因有：
(1)薪資所得偏低、勞動條件差，與欠缺升遷管道、個人發展無願景。
(2)歸類為在職者進修訓

練，培養第2專長為主。(3)參訓者基於照顧家屬之需，常不願意付費聘用他人。

(二)歷年衛福部調高照顧服務員之薪資情形：

- 1、98年5月居家服務提供單位全面納入「勞動基準法」，並明定照顧服務員的每小時時薪不得低於150元。
- 2、101年度增加偏遠地區照顧服務員交通費，由每人每月1,000元提高為1,500元，照顧服務費補助自103年7月起提高至每小時200元，對領有照顧服務員技術士證且服務滿130小時之居家照顧服務員，增列每月1,000元專業加給，以有效提升所得。
- 3、107年起推動長照服務給付及支付制度，參考全民健康保險做法，將長照服務機構或其他服務提供單位之各項成本納入給付額度估算，其中照顧服務員人事成本以3萬2千元計，做為服務費用之支付計算標準。並針對重症、照顧負荷較重等特殊服務對象，或針對特別服務時段、服務地區等，均額外支付服務提供單位經費，再輔以整體支付加成機制，促使服務提供單位可依成本給薪，將全職照顧服務員之平均薪資提升至每月3萬2千元以上。

(三)衛福部長照司籌備辦公室106年12月29日公告

「長期照顧(照顧服務、專業服務、交通接送服務、輔具服務及居家無障礙環境改善服務)給付及支付基準」並自107年1月1日施行，今摘述其重點如下：

- 1、長照服務給付及支付新制之推動目標係為落實以人為中心之社區整合照護，除提升服務涵蓋率外，並提升服務效率，鼓勵照顧服務員職涯發展。
- 2、長照給付及支付新制自107年正式上路，有別於

過去民眾須自行申請各項長照服務資源，新制給付制度將各項長照服務整合為四類(包含「照顧及專業服務」、「交通接送服務」、「輔具服務及居家無障礙環境改善服務」，以及「家庭照顧者支持性服務」)，由長照專員依個案長照需求等級(二級至八級)於各類給付間核予相應之額度³，由縣市長期照顧管理中心核定額度，例如「照顧及專業服務」第二至八級，每月最低10,020元，最高36,180元。「交通接送服務」分四類，每月最低1,680元，最高2,400元。「輔具服務及居家無障礙環境改善服務」三年內最高4萬元。「家庭照顧者喘息服務額度」第二至六級，32,340元，第七至八級48,510元。縣市照管專員根據家庭需求進行34項「照顧問題清單」評估，交由特約機構進行142項「服務組合」配搭，與家庭溝通訂定照顧計畫。民眾自負額分一般戶16%、中低收入戶5%、低收入戶則免付費(詳如表6)。

³長照服務額度區分為個人長照服務額度，如：照顧及專業服務、交通接送服務、輔具服務及居家無障礙環境改善服務，以及家庭照顧者支持性服務-喘息服務額度。

表 6 長照需要等級、長照服務給付額度及部分負擔比率

長照 需要 等級	個人額度														喘息服務額度 (1年) 適用 G 碼									
	照顧及專業服務(月) 適用 B、C 碼			交通接送(月), 適用 D 碼 【分類見附表 5】														輔具服務及居家無障礙環境改善服務(3年) 適用 E、F 碼						
				第一類			第二類			第三類			第四類											
	給付 額度 (元)	部分負擔 比率(%)			給付 額度 (元)	部分負擔 比率(%)			給付 額度 (元)	部分負擔 比率(%)			給付 額度 (元)	部分負擔 比率(%)			給付 額度 (元)	部分負擔 比率(%)			給付 額度 (元)	部分負擔 比率(%)		
低 收 入 戶		中 低 收 入 戶	一 般 戶	低 收 入 戶		中 低 收 入 戶	一 般 戶	低 收 入 戶		中 低 收 入 戶	一 般 戶	低 收 入 戶		中 低 收 入 戶	一 般 戶	低 收 入 戶		中 低 收 入 戶	一 般 戶	低 收 入 戶		中 低 收 入 戶	一 般 戶	
第 2 級	10,020				/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/								
第 3 級	15,460				/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/								
第 4 級	18,580																							
第 5 級	24,100	0	5	16													40,000	0	10	30	32,340	0	5	16
第 6 級	28,070				1,680	0	10	30	1,840	0	9	27	2,000	0	8	25	2,400	0	7	21				
第 7 級	32,090																							
第 8 級	36,180																			48,510				

註：

服務項目 A 碼：照顧管理及政策鼓勵(不扣服務給付額度)；B 碼：照顧服務；C 碼：專業服務；D 碼：交通接送服務；E 碼：輔具服務；F 碼：居家無障礙環境改善服務。服務項目加計服務組合，即以「給(支)付價格」為基礎。

(四)惟該給付及支付新制因倉促上路，出現資源尚未布建到位、且因給付項目過於繁瑣、原本的交通加給又併入計算之新制變革等不適應瑕疵：

- 1、查居家服務支付新制，是自92年全面推動居家服務後，首次從評估工具、服務模式及支付標準等進行大幅度的調整，故先採取試辦方式。衛福部自106年4月起試辦長照服務給付及支付新制，於106年7月擴大辦理規模，其中新北市、臺中市、臺南市、高雄市、宜蘭縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、臺東縣、澎湖縣、新竹市及嘉義市等12個縣市投入試辦。
- 2、衛福部復於106年12月29日公告「長期照顧（照顧服務、專業服務、交通接送服務、輔具服務及居家無障礙環境改善服務）給付及支付基準」並自107年1月1日施行。
- 3、據衛福部表示，上述新制推動重點及可能影響如下：「(1)民眾可享有之給付額度增加20%，照顧服務組合支付價格增加15%，原民區及離島支付價格再加20%，以提高各界投入長照業務之意願。(2)一次評估，核定10項服務共4類長照服務額度，縮短民眾等待服務時間，可及時滿足民眾各面向之長照需求。(3)精進資訊溝通平台，及時掌握個案情況及改變照顧計畫，連結各類服務，以及申報費用資訊化作業，提升管理效能。(4)由A級單位（社區整合型服務中心）之個管員擔任長照社區服務之單一窗口，引入「主責照顧」之觀念及功能。(5)所有服務均以失能服務對象可獲得之照顧組合做為給（支）付單位，服務提供單位可以發展以個案需求為中心之服務模式，除提升服務品質及讓服務更有效率外，並有

利於長照人力之培育，長照產業之發展，創造三贏。(5)對於身體照顧困難、服務困難、家庭照顧功能微弱、晚間或例假日提供服務等，都訂定服務加成，以反映服務提供者之照顧負荷；又加成費用及照管費用，均不扣個案服務給付額度，亦免部分負擔，即全由政府負擔。(6)以服務內容完成(不限時間)之計價方式，鼓勵照顧服務員朝向服務品質為導向，提升服務品質及效率、打破家庭鐘點工刻板印象、提升社會地位及自我價值；並藉由提高新制支付價格，希冀改善照顧服務員工作環境、薪資及社會地位等。」

- 4、衛福部雖表示：「『長照2.0計畫』的目標之一是提升使用人數，增加服務涵蓋率，而居家服務是長照2.0最多人使用的服務項目，主要由專業照顧服務員到失能者家中提供身體照顧與日常生活照顧。因此，為吸引更多國人積極投入居家服務的行列，第一步首重提升照顧服務員的薪資水準」，該制度固擬避免將照顧服務員不致被剝削並提高其社會地位之立意良好，卻因該給付及支付新制之資源尚未到位、長照服務機構找不到照服員及不適應新制變革等瑕疵，反使照顧服務員覺得薪資減少，此由近日各項報導，如「沒政府說的32k傳照服員掀離職潮-目前外籍看護工已25萬人，衛福部106年預估照顧服務員人力缺口約5千至1萬2千人，另估計長照需求卻只增加3,223名照服員，新制實施後傳出有服務單位因不適應新制度，發薪亂成一團，不少照顧服務員因未拿到新制的32k月薪，甚至薪水比過去還低，造成一波離職潮」、「某居家護理所成為長照特約A單位，2周內湧入超過200位個案，相當於

過去1年個案量，但所有機構都找不到照服員的問題」⁴、「長照新制上路，長照機構、照顧服務員都因收入變少叫苦，已出現照顧服務員流失現象」⁵及「長照支付新制標準提高，提供照顧服務員待遇，希望可以增加誘因讓更多人投入，惟推動1季的結果，很多單位不適應也不熟悉申報方式，地方政府撥付太慢，且只有七成單位和地方政府完成特約，導致目前照服員薪資尚未顯著提升」獲得印證。

(五)綜上，行政院104年11月所核定之「長期照顧服務量能提升計畫(104~107年)」指出，照顧服務員未投入長照服務及留任率偏低原因，包括薪資水準、專業成長、職涯發展等勞動條件誘因不佳，衛福部、勞動部及退輔會等相關機關亦持相同認定。為解決照顧服務員薪資過低問題，衛福部參考全民健康保險做法，擬自107年起推動長照服務給付及支付新制，將長照服務機構或其他服務提供單位之各項成本納入給付額度估算，其中照顧服務員人事成本以3萬2千元計，做為服務費用之支付計算標準。又針對重症照顧負荷較重等特殊服務對象，或針對特別服務時段、服務地區等，均支付額外經費，再輔以整體支付加成機制，將全職照顧服務員之平均薪資提升至每月3萬2千元以上。惟於106年12月29日公告、107年1月1日即行實施之給付及支付新制因匆促上路，資源尚未布建到位、且因給付項目過於繁瑣、原本的交通加給又併入計算等瑕疵，反使照顧服務員感覺薪資減少，顯見制度設計未盡周妥，核有疏失。

⁴ 107年4月2日聯合報。

⁵ 107年3月30日聯合報。

三、長照2.0計畫的推動，係為完善建置多元及普及之長照服務體系，並匡正長照1.0之缺失，以回應民眾多元需求及提供家庭照顧者支持與服務。衛福部107年起推動長照服務給付及支付新制，居家服務費用由時薪制變更為依服務項目分類計費，實施迄今民眾抱怨服務項目縮減、負擔加重，且因服務提供單位恐有將計價轉嫁至民眾身上，致生服務使用者流失或愈加仰賴外勞之虞，確有檢討之必要。

- (一) 行政院查復本院說明指出，97年「長照十年計畫1.0」推動以來，已具有一定成效，其服務量占老人失能人口比率，由97年的2.3%提高至105年4月的35.7%，惟仍面臨諸多困境，如長照服務對象涵蓋範圍待擴大、長照人力資源短缺、偏遠地區服務資源不足、預算嚴重不足、家庭照顧者支持與服務體系有待強化、長照服務項目未能回應民眾多元需求、服務輸送體系散置未能集結成網絡、行政作業繁雜影響民間資源投入等。為完善我國長照制度，行政院於105年12月19日核定衛福部擬自106年起推動之「長期照顧十年計畫2.0」，就「長照1.0」計畫之缺失予以匡正相關內容，如規劃透過建立以服務使用者為中心的服務體系、發展以社區為基礎的整合型服務中心、鼓勵因地制宜與創新性的資源發展、健全縣市照顧管理中心組織定位與職權、提高服務補助效能與彈性、開創照顧服務人力資源職涯發展等策略，以期建置多元、普及之長照服務體系。
- (二) 為解決照顧服務員薪資過低問題，衛福部自107年起推動長照服務給付及支付新制，將長照服務機構或其他服務提供單位之各項成本納入給付額度估算，其中照顧服務員人事成本以3萬2千元計，做為

服務費用之支付計算標準。又針對重症照顧負荷較重等特殊服務對象，或針對特別服務時段、服務地區等，均支付服務提供單位額外經費，再輔以整體支付加成機制，將全職照顧服務員之平均薪資提升至每月3萬2千元以上。長照服務給付及支付新制之給付、支付說明已如前述。

(三)惟該給付及支付新制107年1月1日，匆促上路以來，因資源尚未布建到位、給付項目，居家服務由論時改為論件計酬，民眾抱怨新制導致服務縮水、費用增加。由近日各項報導「舊制規定照顧服務員時薪200元，照顧服務員在1小時內，幫忙受照顧者洗澡、修剪指甲、陪散步，時間充裕自費低；新制則同樣的照顧模式，必須自付127元，而且不限1小時，只要完成即可離開，換言之，民眾付更多的錢，沒得到相對的服務」⁶、「某個案舊制一個月使用22小時，付出1,320元，新制改為逐項收費用，漲到1,912元，新制不但失去人味及長照精神，長照2.0變成漲價2.0」、「很多民眾不知道長照資源在哪，政策宣導和實際執行有落差」及「政府長照不好用，民眾多選外籍看護」⁷已可發現缺失。衛福部於接受本院詢問時亦坦言：「107年新制的實施，民眾反映不習慣是可以理解的，係因本部觀察到民眾需求多元，故改以服務項目計算，實際上是民眾負擔由30%調降至16%。以前用時薪，夜間及假日服務不易取得，但新制有加成，可以滿足民眾需求，且因應個案難易度也有支付的調整，給付項目也會逐年檢討，會與民眾多溝通。」等語。

(四)我國民眾在長照上使用外勞之情形：

⁶ 107年3月31日聯合報。

⁷ 107年3月30日聯合報。

107年2月底止，我國產業外勞人數達42萬4,454人；社福外勞25萬2,421人，其中99%以上為外籍看護工，相較104年底之22萬4,356人、105年底之23萬7,291人、106年底的25萬157人，呈逐年增加態勢。而107年1月1日新給付及支付新制，匆促上路以來，民眾抱怨新制導致服務縮水、費用增加等服務設計上的缺失，造成服務並不好用，而居家服務時數仍遠遠跟不上失能者的需求，相形之下，外勞可提供近乎24小時服務，提供多樣照顧，且在費用上較新制低廉，故大多數民眾仍傾向聘用外勞以解決照顧需求。

(五)綜上，長照2.0計畫的推動，係為完善建置多元及普及之長照服務體系，並匡正長照1.0之缺失，以回應民眾多元需求及提供家庭照顧者支持與服務。衛福部107年起推動長照服務給付及支付新制，居家服務費用由時薪制變更為依服務項目分類計費，實施迄今民眾抱怨服務項目縮減、負擔加重，且因服務提供單位恐有將計價轉嫁至民眾身上，致生服務使用者流失或愈加仰賴外勞之虞，確有檢討之必要。

四、照顧工作具專業性，依「長期照顧服務法」第18條規定，長期照顧服務之特定項目，須由受過訓練之長照人員始得為之，目前只要取得「照顧服務員訓練結業證明書」或領有「照顧服務員職類技術士證」，均具照顧服務員之從業資格，其工作內容亦未因從業資格取得管道之不同而有差別。易言之，目前並未強制要求照顧服務員考取證照，而以受訓60至90小時即可擔任之作法，於人力至為短絀前提下，固可保持快速補實人力彈性，然亦使照顧服務員專業形象之提升益形

困難，衛福部及勞動部允宜共同研謀因應對策。

(一)按「長期照顧服務法」第4條第6款、第6條第2款之規定，衛福部為長照業務之中央主管機關，負責掌理長照人員之管理、培育及訓練之規劃。勞動部職掌長照人員及個人看護者之勞動條件、就業服務、職業安全衛生等事項，與非為醫事或社工專業證照之長照人員，及個人看護者之訓練、技能檢定等相關事宜。同法第18條規定略以，「長照服務之提供，經中央主管機關公告之長照服務特定項目，應由長照人員為之。長照人員之訓練、繼續教育、在職訓練課程內容，應考量不同地區、族群、性別、特定疾病及照顧經驗之差異性，且應接受一定積分之繼續教育、在職訓練，據以確立長照人員之專業定位。」

(二)目前取得「照顧服務員訓練結業證明書」及領有「照顧服務員職類技術士證」，均屬具照顧服務員之從業資格之一，其工作內容視任職之長期照顧服務機構類型而定，尚無因從業資格之取得管道不同而有差別。其取得管道如下述：

1、依「照顧服務員訓練實施計畫」之規定，須接受90小時專業訓練並完成綜合評量成績合格取得結業證明書以擔任照顧服務員：

照顧服務員訓練實施計畫經衛福部於106年12月19日修正發布施行，有關照顧服務員之基本訓練概述如下：

(1) 受訓對象：有關照顧服務員之受訓對象，係年滿16歲以上、身體健康狀況良好，具擔任照顧服務工作熱忱者。

(2) 訓練時數：

〈1〉核心課程：60小時(含實作8小時)。

〈2〉實習課程：30小時。

〈3〉直轄市、縣(市)政府得依其業務需要增列照顧服務員分科訓練課程內容與時數。

(3) 訓練課程：

表7 照顧服務員訓練課程

課程	時數	課程	時數
長期照顧服務願景與相關法律基本認識	2小時	身體結構與功能	2小時
照顧服務員功能角色與服務內涵	2小時	基本生命徵象	3 小時 (含實作 1小時)
照顧服務資源與團隊協同合作	2小時	基本生理需求	2小時
認識身心障礙者之需求與服務技巧	4小時	疾病徵兆之認識及老人常見疾病之照顧事項	2小時
認識失智症與溝通技巧	2小時	急症處理	2小時
認識家庭照顧者與服務技巧	2小時	急救概念	4 小時 (含2小時實作)
原住民族文化安全導論	3小時	居家用藥安全	1小時
心理健康與壓力調適	2小時	意外災害的緊急處理	1小時
人際關係與溝通技巧	1小時	臨終關懷及認識安寧照顧	2小時
清潔與舒適協助技巧	8 小時 (含2 小時實 作)	營養膳食與備餐原則	: 3小時 (含1小 時實作)
家務處理協助技巧	2小時	活動與運動及輔具協助	6 小時 (含2小 時實作)
綜合討論與課程評量	2小時	-	

資料來源：衛福部「照顧服務員訓練實施計畫」。

(4) 依上開「照顧服務員訓練實施計畫規定」，須

接受90小時專業訓練並完成綜合評量成績合格，始可取得結業證明書。

(5) 領有照顧服務員結業證明書者所服務之對象為日常生活之活動功能或維持獨立自主生活能力不足，需他人協助者，服務項目包括：

〈1〉家務及日常生活照顧服務。

〈2〉身體照顧服務。

〈3〉在護理人員指導下執行病患照顧之輔助服務。但服務範疇不得涉及醫療及護理行為。

2、取得「照顧服務員技術士證照」以擔任照顧服務員：

(1) 照顧服務員技術士證照規定係依勞動部所定「職業訓練法」第4條之1，中央主管機關應協調、整合各中央目的事業主管機關(衛福部)所定之職能基準、訓練課程、能力鑑定規範與辦理職業訓練等服務資訊，以推動國民就業所需之職業訓練及技能檢定。衛福部為配合行政院訂頒之照顧服務產業發展方案，於93年開辦照顧服務員職類技能檢定，測試內容主要參酌中央目的事業主管機關(內政部及前行政院衛生署)會銜公告「照顧服務員訓練實施計畫」所定之訓練項目(詳如上開表7)。

(2) 為瞭解照顧服務員所需工作技能，衛福部業規劃居家照顧服務員之職能基準(3級、4級)⁸，並經勞動部於106年1月6日公告在案，做為後續培育照顧服務員之參考依據。

⁸ 有關職能級別共分6級，第3級、第4級之能力內涵說明如下：為第3級-「能夠在部分變動及非常規性的情況中，一般監督下獨立完成工作。需要一定程度專業知識與技術及少許的判斷能力。」第4級-「能夠在經常變動的情況中，少許監督下獨立執行涉及規劃設計且需要熟練技巧工作。需要具備相當的專業知識與技術，及作判斷及決定的能力。」

(三)衛福部查復本院指出：「因照顧工作具專業性，依『長期照顧服務法』第18條規定，長期照顧服務裡之特定項目，須由受過訓練之長照人員始得為之，爰上揭人員擔任照顧服務員前，仍須先完成照顧服務員專業訓練。」等語，目前取得「照顧服務員訓練結業證明書」及領有「照顧服務員職類技術士證」，均可從事照顧服務員工作，其工作內容尚無因從業資格之取得管道不同而有差別，此亦為影響照顧服務員專業形象不佳的原因之一。衛福部為強化專業分級，提升照顧服務員能力，已針對領有照顧服務員技術士證之照顧服務員，倘當月服務時數達130小時以上，每人每月補助專業加給1,000元，惟該誘因是否能發揮分級效果，甚至鼓勵有意從事照顧服務員一職之民眾報考證照，似仍待觀察。

(四)綜上，照顧工作具專業性，依「長期照顧服務法」第18條規定，長期照顧服務之特定項目，須由受過訓練之長照人員始得為之，目前以取得「照顧服務員訓練結業證明書」及領有「照顧服務員職類技術士證」，均屬具照顧服務員之從業資格，其工作內容未因從業資格取得管道之不同而有差別。囿於現階段並未強制要求照顧服務員考取證照，而以受訓60至90小時即可擔任之作法，在現行人力短絀前提下，固可保持快速補實人力彈性，但亦肇致照顧服務員專業形象提升之難度，衛福部及勞動部允宜共同研謀因應對策。

五、因應長照人力嚴重不足，衛福部結合教育部推動產學合作，鼓勵大專校院廣設長照相關科系發展實務導向之照顧課程，以引導大專院校相關科系學生取得照顧服務員資格，投入長照服務工作，惟大專院校學生實

際投入長照服務者卻屈指可數；另該部亦容許退輔會透過自行開辦照顧服務員訓練班以協助退除役官兵暨其家屬轉職，加入長照服務行列。復加內政部役政署於107年分發現役役男562名至衛福部所轄老人福利機構計99個單位、分發現役役男260名至退輔會所屬榮譽國民之家計16個單位，擔任長照機構之輔助性服務工作。而大專院校畢業學生與退除役官兵暨家屬轉職擔任照顧服務人員，所從事之照顧服務內容及對象並無區隔。衛福部該作法雖增加多元化人力來源，解決長照人力嚴重短缺之窘境，卻也衍生對長照人力專業形象的質疑及專業化爭議，均有賴重加審視。

(一)「長期照顧服務法」於106年6月3日正式施行，該法第4條規定長照人員（包含照顧服務人員、居家服務督導員、社會工作人員及醫事人員、照顧管理專員等）之管理、培育及訓練之規劃，係由衛福部統籌掌理。

(二)據行政院104年11月核定「長期照顧服務量能提升計畫(104~107年)」之分析，照顧服務員未投入長照服務及留任率偏低原因，包括薪資水準、專業成長、職涯發展等勞動條件誘因不佳，衛福部、勞動部及退輔會等相關機關也有相同認定，已詳如前述。為充實照顧服務員人力及留任人力，衛福部採行相關措施如下：

1、改善勞動條件，提升就業誘因：

(1)提高薪資：為改善照顧服務員薪資待遇，除調高既有補助標準外，衛福部刻正試辦給付及支付新制，由居家服務優先實施，參考健保做法，將居家服務單位之各項成本納入給付額度估算，其中人事成本以平均每月3萬2千元計，做為服務費用之支付標準。又針對重症難以照顧

等特殊服務對象，或服務對象有夜間或假日照顧需求之特別服務時段，均給予居家服務單位額外支付，再輔以整體支付加成機制，促使居家服務單位可依成本給薪，將全職照顧服務員平均每月薪資調升至3萬2千元以上。後續並將配合長照機構之查核、督考及評鑑機制，保障照顧服務員薪資待遇。

- (2) 職涯發展：衛福部積極規劃照顧服務員多元升遷管道，除資深居家照顧服務員可升任居家督導員之外，衛福部已修訂「長期照顧服務法」相關子法，明定一定年資以上之照顧服務員可擔任長照機構之業務負責人，晉升至管理階層；另鼓勵照顧服務員創業成為「照老闆」，勾勒職涯願景。
 - (3) 專業形象：考量居家照顧工作之專業性，兼具提供基礎生理照顧與預防失能惡化，非一般單純照顧，衛福部未來將配合給付及支付新制，依不同照顧工作之專業程度，研議針對專業照顧服務項目，再提供加成支付之可能性，透過提升待遇，以強化專業形象；另同步運用多元宣導管道，增進社會大眾對於照顧服務員之正確認識，強化其專業形象。
- 2、強化訓練量能，擴增人力資源：為緩解照顧服務員人力不足，除增加留任誘因外，並規劃增加照顧服務員人力來源，由地方政府在地辦訓，因地制宜安排訓練資源；另配合勞動部「自訓自用」計畫，鼓勵長照機構自行辦理訓練及訓後直接留用。為減少實體訓練之地理區域限制，衛福部刻正辦理線上數位課程訓練，提高訓練可近性，已於107年1月上線。

3、推行產學合作，鼓勵青年投入：衛福部攜手教育鼓勵大專校院長照相關科系發展實務導向之照顧課程，並落實校外實習課程，有助學生畢業後留任照顧工作。另推動高中職設立長照科，向下扎根實踐照顧工作價值教育，並擴大人力來源。

(三)為因應長照人力嚴重不足，衛福部結合教育部推動產學合作，鼓勵大專校院廣設長照相關科系發展實務導向之照顧課程，以引導大專院校相關科系學生取得照顧服務員資格，投入長照服務工作。教育部亦表示配合長照人才殷切需求，鼓勵各大專校院增設長照相關系科(所)，並研議四大課程模組，據以協助長照相關科系學生之職涯發展與未來職涯地圖，增加學生投入長照產業之願景。惟大專院校學生實際投入長照服務卻屈指可數：

1、教育部對於長期照顧專業人力之「學、訓、用」情形說明略以：

(1)長照服務以「照顧服務員」為主要人力，依「老人福利服務專業人員資格及訓練辦法」其來源分為三種：通過衛福部照顧服務員90小時訓練、取得勞動部照顧服務員丙級證照與長照系科(所)畢業生。

(2)有關長照相關系科(所)範圍包括：長期照顧、老人服務事業、老人照顧、老人福利、長青事業、銀髮產業、健康照顧、健康事業等相關系科(所)。

(3)106學年度大專校院共有48校開設與長期照顧相關之系科(所)或學程，招生名額計5,049名。配合長照人才殷切需求，該部鼓勵各大專校院增設長照相關系科(所)，103至106學年度共核定國立臺北護理健康大學等17校學制增設20個

長照相關系科(所)。未來教育部亦將配合衛生福利部對於長照人力之需求，持續鼓勵具有相關專業師資且有意願之學校，依「大學法」、「大學法施行細則」、「專科以上學校總量發展規模與資源條件標準」及「技專校院院所系科與學位學程增設及調整審核要點」等相關規定，提出申請新設長照相關系科(所)。

2、另教育部自104年10月起委請國立臺北護理健康大學邀集全國長照機構、長照系科(所)組成國內開設長照相關所系科之課程聯盟，並針對長照學生職涯發展趨勢、長照機構對實務課程需求面向等，研議出長照四大課程模組(分為「照顧服務員」、「居家服務督導員」、「照顧管理專員」、「經營管理」)。該課程模組適合不同學制(五專、二專、大學、四技、二技等)長照學生職涯發展趨勢與未來職涯地圖，並對應到長照機構之需求，縮短學生之學用落差，增加學生未來投入長照產業之願景。(104學年度共12校試辦35門課程。105學年度第1、2學期共20校，開辦405門課程。106學年度第1學期共29校，156門課程)。

3、惟據教育部調查99-101學年度畢業後3年一般大專校院平均就業率約89.9%，另該部委託國立臺北護理健康大學於104年調查101至103學年度長照畢業生應屆畢業生流向，長照畢業生投入長照職場比率約為43%。學生投入偏低之原因，應與長照職場勞動條件、薪資水準、專業發展、職涯發展、社會偏見等因素有關。

(四)為協助退除役官兵轉職，退輔會開辦照顧服務員訓練班別：該會辦理榮民(眷)照顧服務人員訓練，自101年至106年共19個班509人結訓，訓後就業人數

299人(58.7%)，實際從事照顧服務相關工作者121人(統計至106年12月31日止)，占整體受訓者之23.8%。

1、退輔會對退伍軍人轉任長照人員之執行說明：

(1) 計畫構想：為因應長照人力之迫切需求，協助第二類退除役官兵接受適訓適性的職業訓練，以取得專業技能並順利就業，避免國家健康產業人力供需失衡，有效培訓充實長期照顧服務人力，除可提昇社會整體照顧之服務品質外，更可為第二類退除役官兵開闢另一條就業管道。

(2) 具體規劃：

〈1〉該會所屬各機構自101年度起辦理之照顧服務員訓練班，均係透過「政府採購法」以採購方式，尋得委託合格機構辦理，由受委託訓練機構擬具計畫，以核心課程訓練地為準，送當地直轄市、縣(市)政府審查核定辦理。

〈2〉該會101年至106年度辦理榮民(眷)進修訓練照顧服務人員訓練班情形，詳如表8。

表8 101至106年度榮民(眷)進修訓練照顧服務人員訓練班統計

年度	單位	時數	開訓日期	結訓日期	參訓人數	領有結業證書人數	取得技術士證照人數	就業人數	任職照服工作人數
101	高雄市榮服處(鳳山)	130	1010716	1010727	28	28	28	21	21
101	台南市榮服處	90	1010517	1010601	30	30	30	21	10
101	台中市榮服處(豐原)	90	1010423	1010507	25	11	11	14	0

年度	單位	時數	開訓日期	結訓日期	參訓人數	領有結業證書人數	取得技術士證照人數	就業人數	任職照服工作人數
101	桃園市榮服處	90	1010814	1010829	23	23	23	12	3
101	宜蘭縣榮服處	98	1010730	1010810	23	21	0	9	1
小計					129	113	92	77	35
102	台南市榮服處	90	1020610	1020627	30	30	30	18	10
102	桃園市榮服處	90	1020902	1020917	22	22	22	12	2
小計					52	52	52	30	12
103	屏東縣榮服處	118	1030703	1030825	22	21	21	10	1
小計					22	21	21	10	1
104	屏東縣榮服處	118	1040408	1040520	27	27	27	19	7
104	宜蘭縣榮服處	105	1040816	1040828	26	26	0	17	1
104	雲林縣榮服處	108	1040621	1040809	24	21	9	12	2
小計					50	47	9	29	10
105	屏東縣榮服處	125	1050411	1050526	28	28	28	20	6
105	桃園市榮服處	160	1050901	1050930	30	28	28	21	15
105	花蓮縣榮服處	94	1050924	1051030	26	24	24	17	9
105	新北市榮服處	104	1051001	1051130	30	30	7	16	3
105	台中市榮服處	90	1051015	1051203	28	27	27	21	1
小計					142	137	114	95	34
106	新北市榮服處	104	1060620	1060710	30	30	5	14	2
106	台中市榮服處	90	1060624	1060812	32	31	0	20	2
106	職訓中心	101	1061113	1061130	25	0	0	3	3
小計					87	61	5	37	7
合計					509	458	320	294	99

資料來源：退輔會提供。

- (五)因應長照人力不足，內政部役政署107年分發至衛福部所轄老人福利機構計99個單位，現役役男562名；分發至退輔會所屬榮譽國民之家計16個單位，現役役男260名，擔任長照機構之輔助性服務工作：
- 1、按「替代役實施條例」第3條規定：「本條例所稱替代役，指役齡男子於需用機關擔任輔助性工作，履行政府公共事務或其他社會服務；或於經主管機關認可之政府機關、公立研究機關（構）、大學校院、行政法人或財團法人研究機構及民間產業機構（以下簡稱用人單位）從事科技或產業研究發展工作。」同條例第13條規定：「(第1項)訓練區分為軍事基礎訓練及專業訓練。(第2項)前項軍事基礎訓練，由主管機關會同國防部辦理；專業訓練，除研發替代役由主管機關辦理外，一般替代役由需用機關辦理。(第3項)宗教因素申請服一般替代役經核定者，應實施基礎訓練及專業訓練；其基礎訓練併同專業訓練，由需用機關辦理。」復依內政部91年1月17日台內役字第0910080241號函解釋，替代役役男所擔任者為輔助性工作，定義係指服勤單位之經銓敘合格實授該管公務員，將特定之職務轉給替代役役男，以協助該管公務員達成行政上任務。而執行該項職務時應符以下要件：(1)非以自己之名義行使公權力。(2)無獨任或決定之權限。(3)受該管公務員之指揮、監督、管理從事助手之勤務工作。
 - 2、內政部役政署查復本院表示：「因應國防部自107年起停止徵集82年次以前出生之役男服常備兵役，及為儲備動員戰力，83年次以後出生之役男回歸接受4個月軍事訓練，以提升役男軍事基本

技能，遂行戰時防衛作戰任務政策。」該部業訂定「107至109年替代役類別及員額實施計畫」報經行政院於106年8月7日核定在案。且該署為集中有效運用82年次以前出生之高學歷役男人力，規劃107年是類役男服一般替代役役別以輔助社會治安、災害防救、傷患救助及社會服務等相關工作之警察役、消防役及社會役為主，至83年次以後出生之役男，在替代役兵源受限情形下，為照顧弱勢家庭及落實宗教人權保障，仍得以家庭或宗教因素申請服替代役。

- 3、查內政部役政署107年分發至衛福部所轄老人福利機構計99個單位，現役役男562名；分發至退輔會所屬榮譽國民之家計16個單位，現役役男260名，擔任長照機構之輔助性服務工作。社會役專業訓練相關課程如：老人福利機構服務技巧、身心障礙機構服務技巧……等。爰社會役役男分發前已接受該需用機關安排之照護相關課程，並由其評估是否適合派至社福機構協助照護工作。
- 4、依規定，役男提供照顧服務時僅為輔助性勤務而受有專業專職人員之指揮監督，詳如前述。為防止服勤單位違反輔助性勤務規定，維護役男及受服務者之權益，內政部役政署採取下列作為：(1) 替代役役男專業及一般（共同）性勤務項目明訂於需用機關替代役役男服勤管理要點中，役男勤務派遣不得逾越規定範疇。(2) 役男輔助性勤務相關法令規定及函釋說明，已納入「替代役管理實務手冊」，發送各服勤單位隨時查閱並據以辦理役男勤務規劃、編排作業。(3) 於役男基礎訓練服勤管理規定課程中向役男宣導輔助性勤務

定義，並告知役男發現疑似違反相關規定之反映、申訴管道。該署若接獲役男反映相關案件，均會進行調查處理。(4)於替代役管理人員各項講習及會議中宣導替代役輔助性勤務規定，要求各單位確依規定運用替代役人力。(5)利用各項督訪時機瞭解役男實際執行勤務狀況，並要求需用機關、服勤單位落實逐級督導，若發現有違反輔助性勤務規定狀況，除立即要求改進外，並視情節檢討調離役男或不再分發役男予該服勤單位(處所)。

5、據該署查復本院指稱，該署並未主動規劃替代役擔任照顧服務員，且指出替代役僅擔任政府公共事務或其他社會服務之輔助性勤務，該署必要時將派員會同需用機關實地訪視役男服勤狀況及管理情形，106年經該署至役男服勤之照護相關社福機構計38個役男服勤之照護相關社福機構，未發現服勤單位(處所)有違反輔助性勤務規定之情形。

(六)由上可知，衛福部為充實照顧服務員人力，樂見退輔會、替代役男投入從事照顧工作，惟該部亦存有照顧服務員專業性之質疑及隱憂，該部查復本院表示：「依『長期照顧服務法』第6條規定，照顧服務員訓練之辦理係屬勞動部權責，勞動部針對二度就業婦女，或新住民、退休人員如符合『就業服務法』第24條特定自願就業對象，均有補助參加照顧服務員訓練，然因照顧工作具專業性，依『長期照顧服務法』第18條規定，長期照顧服務裡之特定項目，須由受過訓練之長照人員始得為之，爰上揭人員擔任照顧服務員前，仍須先完成照顧服務員專業訓練。至替代役如需再接受專業訓練，因涉及役期長

短及照顧能力、照顧經驗等因素，較不宜直接從事照顧工作，惟考量長照2.0之推動，整體服務對象擴大，替代役男可協助專業人員提供庶務性或輔助性事務，提供失能長輩關懷、問安、文書服務、陪同上街購物或就醫等未涉及專業服務事項。」等語。

(七)綜上，因應長照人力嚴重不足，衛福部結合教育部推動產學合作，鼓勵大專校院廣設長照相關科系發展實務導向之照顧課程，以引導大專院校相關科系學生取得照顧服務員資格，投入長照服務工作，惟大專院校學生實際投入長照服務者卻屈指可數；另該部亦容許退輔會透過自行開辦照顧服務員訓練班以協助退除役官兵暨其家屬轉職，加入長照服務行列；復加內政部役政署於107年分發現役役男562名至衛福部所轄老人福利機構計99個單位、分發現役役男260名至退輔會所屬榮譽國民之家計16個單位，擔任長照機構之輔助性服務工作。而大專院校畢業學生與退除役官兵暨家屬轉職擔任照顧服務人員，所從事之照顧服務內容及對象並無區隔。衛福部該作法雖增加多元化人力來源，解決長照人力嚴重短缺之窘境，卻也衍生對長照人力專業形象的質疑及專業化爭議，均有賴重加審視。

六、我國人口老化速度加劇，失能、失智人口隨之日增，長照制度勢在必行，衛福部依法應確保提供良好的照顧及支持服務品質，發展普及、多元及可負擔之服務，以保障接受服務者與照顧者之尊嚴及權益。惟衛福部未就長照制度服務資源各類型(居家式、社區式及機構式)所需之長照人力進行全面盤點，亦未掌握各縣市、城鄉之需求人數，失智、失能者等之精準資訊，任令地方政府各自辦理，致難落實各區域長照服

務人力及資源配置之衡平，猶待積極檢討改善。

(一)「長期照顧服務法」第1條揭櫫長照制度之立法目的為：「(第1項)為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之尊嚴及權益，特制定本法。(第2項)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、國籍與居住地域有差別待遇之歧視行為。」

(二)按「長期照顧服務法」第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為衛生福利部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」同法第4條規定：「下列事項，由中央主管機關掌理：……二、對直轄市、縣(市)政府執行長照之監督及協調事項。……六、長照人員之管理、培育及訓練之規劃。」是以，衛福部為長期照顧(下稱長照)業務之中央主管機關，負責掌理直轄市、縣(市)政府執行長照之監督及協調事項，以及長照人員之管理、培育及訓練之規劃。為此，長照業務原由衛福部社會及家庭署、護理及健康照護司共同辦理及推動，然為能整合長照資源及業務，爰於106年12月成立長期照顧司籌備辦公室，就長照業務內容，重新檢討並釐清業務職掌，完善組織架構，期達事權統一，俾利長照政策之推展。

(三)全國各縣市之老人人口數及各類長照服務照顧需求人數概況：

截至106年10月底止，全國各縣市之老人人口數合計3,236,080人；全國失能人數合計1,095,829人，106年推估分派各縣市失能(CMS修正版2-8級)之分布情形如表9。

表9 各縣市之老年人口數及長期照顧服務需求人數

縣市別	65歲以上人口數	失能人數推估 (CMS修正版2-8級)
新北市	495,495	185,241
臺北市	435,352	125,491
桃園市	232,908	99,983
臺中市	316,852	128,821
臺南市	269,022	87,799
高雄市	390,618	129,386
宜蘭縣	69,526	21,299
新竹縣	65,784	25,486
苗栗縣	84,881	26,031
彰化縣	187,988	59,919
南投縣	82,356	23,516
雲林縣	120,607	32,348
嘉義縣	93,922	23,989
屏東縣	130,343	38,908
臺東縣	33,946	10,279
花蓮縣	50,050	15,405
澎湖縣	16,049	4,807
基隆市	54,418	17,322
新竹市	50,273	20,359
嘉義市	37,754	12,563
金門縣	16,585	6,290
連江縣	1,351	586

註1：人口資料來源：國家發展委員會「中華民國人口推估（105至150年）數據—中推估」；失能率資料來源：103-104年國民長期照護需要調查。推估對象：長照2.0計畫目標群體。

註2：依據105年各縣市之未滿65歲、65-84歲及85歲以上人口占比分派失能人數。

(四)全國各縣市之長期照顧服務單位(包含居家式、社區式及機構式)配置數據及人力資源：

1、居家服務單位數及照顧服務員人數統計至106年6月底，總計231個單位、照顧服務員9,705人；社區式長照服務單位數及照顧服務員人數統計至106年6月底，日間照顧總計223家、照顧服務員762人；家庭托顧總計26家、照顧服務員97人，各縣市分布情形，詳如表10。

表10 各縣市地方政府居家服務及社區式長照服務資源分布

縣市	居家服務		社區式長照服務			
	單位數	照顧服務員 人數	日間照顧		家庭托顧	
			單位數	照顧服務員 人數	單位數	照顧服務員 人數
新北市	18	660	23	84	1	1
臺北市	19	928	18	88	1	5
桃園市	11	683	6	25	0	0
臺中市	22	874	20	87	2	16
臺南市	27	939	26	95	1	7
高雄市	32	1,566	19	50	2	4
宜蘭縣	7	124	8	42	0	0
新竹縣	8	224	11	21	1	1
苗栗縣	7	247	8	21	0	0
彰化縣	10	764	7	25	1	3
南投縣	18	461	10	26	5	11
雲林縣	6	333	15	59	2	8
嘉義縣	6	309	5	13	0	0
屏東縣	16	838	17	37	2	19
臺東縣	6	166	6	20	1	6
花蓮縣	2	152	3	8	0	0
澎湖縣	2	70	6	11	1	3
基隆市	4	165	3	9	4	10
新竹市	4	67	4	16	1	1
嘉義市	4	86	5	18	1	2
金門縣	1	37	2	6	0	0
連江縣	1	12	1	1	0	0
合計	231	9,705	223	762	26	97

資料來源：衛福部。

2、老人福利機構數及照顧服務員人數統計至106年6月底，共計1,093家、照顧服務員14,923人(其

中本國籍9,066人、外國籍5,857人)，各縣市分布情形，詳如表11。

表11 各縣市老人福利機構數及照顧服務員人數

縣市	機構數	老人福利機構照顧服務員人數		
		合計	本國籍	外國籍
新北市	215	2,822	1,728	1,094
臺北市	107	1,609	965	644
桃園市	67	910	525	385
臺中市	67	1,025	623	402
臺南市	112	1,383	879	504
高雄市	159	1,915	1,152	763
宜蘭縣	44	647	363	284
新竹縣	19	294	164	130
苗栗縣	15	228	130	98
彰化縣	52	821	521	300
南投縣	17	321	211	110
雲林縣	41	562	305	257
嘉義縣	26	300	169	131
屏東縣	59	701	448	253
臺東縣	13	173	113	60
花蓮縣	15	233	162	71
澎湖縣	3	34	25	9
基隆市	30	417	250	167
新竹市	12	171	97	74
嘉義市	17	309	197	112
金門縣	2	38	29	9
連江縣	1	10	10	0
合計	1,093	14,923	9,066	5,857

資料來源：衛福部。

(五)惟由表12可知，並非長期照顧需求人數高之縣市，

所提供的長照服務也最多，顯示各縣市老人人口及需求有所不同，服務人力配置如何方能符合不同區域的真正需求。各縣市老人、失智、失能、培訓人力等更清楚且細緻資料之掌握勢不可缺，亟待衛福部挹注資源及早建置。

1、由前開表9觀之：

- (1) 65歲以上老人人口數前8名縣市分別為：新北市、臺北市、高雄市、臺中市、臺南市、桃園市、彰化縣及屏東縣。
- (2) 依失能人數推估長期照顧服務需求人數前8名縣市分別為：新北市、高雄市、臺中市、臺北市、桃園市、臺南市、彰化縣及屏東縣。

2、由上開表10觀之：

- (1) 居家服務照顧服務員人數前8名的縣市分別為：高雄市、臺南市、臺北市、臺中市、屏東縣、彰化縣、桃園市及新北市。
- (2) 日間照顧照顧服務員人數前8名的縣市分別為：臺南市、臺北市、臺中市、新北市、雲林縣、高雄市、宜蘭縣及屏東縣。
- (3) 家庭托顧照顧服務員人數前8名的縣市分別為：屏東縣、臺中市、南投縣、基隆市、雲林縣、臺南市、臺東縣及臺北市。

3、由上開表11觀之：

- (1) 老人福利機構數前8名的縣市分別為：新北市、高雄市、臺南市、臺北市、臺中市、桃園市、屏東縣及彰化縣。
- (2) 老人福利機構照顧服務員人數前8名的縣市分別為：新北市、高雄市、臺北市、臺南市、臺中市、桃園市、彰化縣及屏東縣。

4、本院綜整長照服務需求及供給之前8名縣市狀

況，詳如表12。

表12 長照服務需求及供給之前8名縣市

項目 / 縣市 排名	需求		供給				
	65歲以 上老人 人口數	依失能人數 推估長期照 顧服務需求 人數	居家服 務照顧 服務員 人數	日間照 顧照顧 服務員 人數	家庭托 顧照顧 服務員 人數	老人福 利機構 數	老人福利 機構照顧 服務員 (人數)
1	新北市	新北市	高雄市	臺南市	屏東縣	新北市	新北市
2	臺北市	高雄市	臺南市	臺北市	臺中市	高雄市	高雄市
3	高雄市	臺中市	臺北市	臺中市	南投縣	臺南市	臺北市
4	臺中市	臺北市	臺中市	新北市	基隆市	臺北市	臺南市
5	臺南市	桃園市	屏東縣	雲林縣	雲林縣	臺中市	臺中市
6	桃園市	臺南市	彰化縣	高雄市	臺南市	桃園市	桃園市
7	彰化縣	彰化縣	桃園市	宜蘭縣	臺東縣	屏東縣	彰化縣
8	屏東縣	屏東縣	新北市	屏東縣	臺北市	彰化縣	屏東縣

資料來源：本院整理。

6、由表12可知，並非長期照顧需求人數高之縣市，所獲之長照服務也最多，亟待衛福部挹注資源及早建置。惟衛福部對此向本院表示：「依『長期照顧服務法』第5條規定，各縣市長照體系之規劃及長照服務訓練，係屬地方主管機關職掌，因各縣市長照服務機構實際佈建數由地方自行規劃，爰本部尚無法據以推估渠等機構所需照顧服務員需求人數及待充實人數。」等語，且依衛福部所稱各縣市長照體系之規劃及長照服務訓練，係屬地方主管機關職掌，而衛福部未能把關執行，政策效果受地方政府執行能力、對長照政策體認及行政裁量等因素影響，勢必影響後續之落實暨資源是否到位等節。更何況中央社政與衛政組織已統一，若干地方政府社政與衛政分立，或有社政無衛政，反之亦然，事權尚難統一。

(六)綜上，我國人口老化速度加劇，失能、失智人口隨之日增，長照制度勢在必行，衛福部依法應確保提供良好的照顧及支持服務品質，發展普及、多元及可負擔之服務，以保障接受服務者與照顧者之尊嚴及權益。惟衛福部未就長照制度服務資源各類型(居家式、社區式及機構式)所需之長照人力進行全面盤點，亦未掌握各縣市、城鄉之需求人數，失智、失能者等之精準資訊，任令地方政府各自辦理，致難落實各區域長照服務人力及資源配置之衡平，猶待積極檢討改善。

七、我國人口老化速度高踞全球前列，衛福部全面推動長期照顧計畫立意良善，惟後續財源穩定與否、是否排擠其他社會福利服務等情，攸關長照制度之穩步推動，行政院責無旁貸，允應督飭衛福部、勞動部等主管機關定期檢討修正相關計畫，並考量整體社會福利資源之分配，以確保長照制度之永續。

(一)「長照計畫1.0」採稅收制，「長照計畫2.0」依「長期照顧服務法」精神擬成立長照服務發展基金，以基金支援政策之推動。為利「長照計畫2.0」之永續，該制度應有長期穩定財務之配套：

1、「長期照顧服務法」第15條規定：「(第1項)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、充實與均衡服務及人力資源，應設置長照服務發展基金。(第2項)前項基金額度為新臺幣至少一百二十億元，五年內撥充編列。(第3項)基金之來源如下：一、政府預算撥充。二、菸品健康福利捐。三、捐贈收入。四、基金孳息收入。五、其他收入。(第4項)基金額度及來源，應於本法施行二年後檢討。」是以，為增加長照

財源之彈性調整機制及確保財源穩定，衛福部將滾動式檢討長照基金來源。

- 2、據衛福部提供所編長照經費用於服務使用者一項，103年度為24億1,625萬元、104年度為26億7,669萬元、105年度為29億1,051萬元、106年度為57億4,731萬元、107年度為168億9,888萬元；上開103年至106年度預算編列於公務預算獎補助費項下，107年度則編列於長照服務發展基金捐助、補助與獎助項下。
- 3、行政院於接受約詢時表示，菸稅確實初期因為菸品有囤積，稅額有短收，目前呈現穩定狀態。106年遺產稅有遞延效應，107年預估328億。至於究竟長照應採稅收制或保險制，林前院長曾提示請衛福部109年前評估保險制之可行性，主要目的是為了長照制度之永續，會隨著政策推動而檢討。衛福部則表示，106年度稅收為118.5億(遺贈稅1.8億、菸稅55.2億、房屋稅22億、菸捐4.5億)菸稅、遺贈稅之前不如預期，107年有328億收入，預算319億，應可支應等語。
- 4、行政院於接受約詢時坦言，此案為高齡化的問題，長照制度勢需推動。究採稅收制、保險制都有其優缺點。「長照計畫2.0」連結前端預防至後端安寧療護，未來人力及財源仍是最大的問題等語。是以，「長照計畫1.0」採稅收制，「長照計畫2.0」依「長期照顧服務法」為成立長照服務發展基金，以基金支援政策之推動。為利「長照計畫2.0」之永續，該制度應有長期穩定財務之配套。

(二)政府為解決長照人力，將照顧服務員薪資調高至3萬2千元，以做為吸引人力投入照顧服務之誘因。

惟是否因此排擠其他社會福利服務之人力，如老人福利服務、身心障礙者服務人員之減少，抑或使民眾更仰賴外籍勞工，行政院允應為整體政策之考量。

- 1、依「長期照顧服務法」第18條、第19條規定，並整合「老人福利服務專業人員資格及訓練辦法」及「身心障礙者服務人員資格訓練及管理辦法」，106年6月3日公布施行「長期照顧服務人員訓練認證繼續教育及登錄辦法」，該辦法第2條規定：「本法第三條第四款所定經本法訓練、認證，領有證明得提供長期照顧（以下簡稱長照）服務之長照服務人員（以下簡稱長照人員），其範圍如下：一、照顧服務人員：照顧服務員、教保員、生活服務員或家庭托顧服務員。二、居家服務督導員。三、社會工作師、社會工作人員及醫事人員。四、照顧管理專員及照顧管理督導。五、中央主管機關公告長照服務相關計畫之個案評估、個案管理及提供服務人員。」該辦法第3條並規定長照人員應依其類別完成訓練，始得辦理長照人員認證。
- 2、衛福部表示，自107年起推動長照服務給付及支付制度，參考全民健康保險做法，將長期照顧服務機構或其他服務提供單位之各項成本納入給付額度估算，其中照顧服務員人事成本以3萬2千元計，做為服務費用之支付計算標準。又針對重症照顧負荷較重等特殊服務對象，或針對特別服務時段、服務地區等，均給予服務提供單位額外支付經費，再輔以整體支付加成機制，促使服務提供單位可依成本給薪，將全職照顧服務員全體平均薪資提升至每月3萬2千元以上。

- 3、惟「長期照顧服務法」第3條規定，長照服務人員係指該法所定之訓練、認證，領有證明得提供長照服務之人員。與「老人福利服務專業人員資格及訓練辦法」及「身心障礙者服務人員資格訓練及管理辦法」之照顧服務員、教保員、生活服務員或家庭托顧服務員等專業人員多所重疊⁹。
- 4、此是否因此而排擠其他社會福利服務之人力，如老人福利服務、身心障礙者服務人員之減少，衛福部於約詢時表示目前尚未發現，對此，該部查復表示，該部修訂107年推展社會福利補助項目及基準時，透過將老人福利機構、身心障礙福利機構、兒童及少年福利機構等相關工作人員補助金額予以調高，並要求機構自籌金額亦配合增加，整體調高機構工作人員之薪資待遇，協助機構工作人員之進用與專業人才之留任。惟為避免排擠其他社會福利服務之人力，行政院允應整體考量社會福利服務人力。

(三)綜上，我國人口老化速度高踞全球前列，衛福部全面推動長期照顧計畫立意良善，惟後續財源穩定與否、是否排擠其他社會福利服務等情，攸關長照制度之穩步推動，行政院責無旁貸，允應督飭衛福部、勞動部等主管機關定期檢討修正相關計畫，並考量整體社會福利資源之分配，以確保長照制度之永續。

⁹ 本案調查委員於地方巡察時得悉，若干老人、身障服務人員於長照服務員薪資提高前提下，已考慮轉任長照相關職務。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，函請行政院督飭所屬確實檢討改進見復。
- 二、調查意見三、六，函請衛生福利部確實檢討改進見復。
- 三、調查意見四，函請衛生福利部會同勞動部確實檢討改進見復。
- 四、調查意見五，函請衛生福利部會同教育部確實檢討改進見復。
- 五、調查意見七，函請行政院確實檢討改進見復。
- 六、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會、財政及經濟委員會、教育及文化委員會聯席會議處理。

調查委員：陳小紅