

## 調 查 報 告

壹、案由：隨著國內老年人口之快速成長，健康與醫療服務需求不斷提升，相關老人照護機制是否完備？居家安養如老人共餐、老舊公寓加設昇降機或電梯等配套措施為何？又據統計，全臺外籍家庭看護工及外籍家庭幫傭各逾20萬人，究其聘請制度為何？評估條件是否符合國人需求？能否確實達到照護需求？均有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

隨著國內老年人口之快速成長，健康與醫療服務需求不斷提升，相關老人照護機制是否完備？居家安養如老人共餐、老舊公寓加設昇降機或電梯等配套措施為何？又據統計，全臺外籍家庭看護工及外籍家庭幫傭各逾20萬人，究其聘請制度為何？評估條件是否符合國人需求？能否確實達到照護需求？均有深入瞭解之必要乙案，案經本院向衛生福利部、勞動部、內政部營建署等機關調取本案相關案卷，並於103年3月11日約詢衛生福利部、勞動部、內政部營建署、臺北市政府、新北市政府相關主管人員，業經調查竣事，茲將調查意見分述如下：

- 一、為落實活力老化、在地老化，使長者參與社區活動、落實社區支持性照顧服務，衛生福利部允宜審慎評估目前部分縣市所推動之老人共餐服務至全國各縣市，並提供經驗交流平台與必要協助
  - (一)按友善關懷老人服務方案第二期計畫，檢視老人福利政策的國際發展趨勢，均致力於倡導老人維護身心健康的重要性，世界衛生組織（WHO）於2012年世界衛生日更以「高齡化與健康」（Ageing and

Health) 為主題，認為保持健康才會長壽 (Good health adds life to years)；強調在人口迅速老化的過程中，各國政府應採取積極有效的策略與行動，包括創造並強化老人健康生活及無障礙的友善環境，鼓勵老人多方參與社會，使人們得以最佳的健康狀況進入老年，延長健康壽命、積極老化，足徵活力老化與在地老化之重要性。

- (二)查為建立社區照顧支持系統，發展具社區生活特色之初級預防性照顧體系，內政部社會司<sup>1</sup>自 94 年起推動辦理「建立社區照顧關懷據點」，結合在地人力、資源，提供老人所需之關懷訪視、餐飲服務及健康促進等社區化之初級預防照顧服務，截至 102 年底，全國已設置 1,852 處。另自 97 年度起，將老人營養餐飲服務納入我國長期照顧十年計畫(下稱長照十年計畫)賡續辦理，又考量近九成非失能老年人口特性與需求，行政院於 98 年 9 月 7 日核定友善關懷老人服務方案，以「活力老化」、「友善老人」、「世代融合」為三大主軸，整合各單位資源，建構健康、安全與活力之友善社會，續於 102 年 12 月 9 日核定「友善關懷老人服務方案第 2 期計畫」，延續三大理念，以「健康老化」、「在地老化」、「智慧老化」、「活力老化」、「樂學老化」五大目標，著重老人預防保健與健康促進服務，提升無障礙友善環境，強調社會參與及引進民間資源投入，推廣社會企業模式參與老人服務，以滿足老人全方位的需求。基此，鑑於我國人口高齡化，活力老化及在地老化確實已為我國老人政策之目標。
- (三)次查，部分縣市政府為達到在地老化目標，自行推

---

<sup>1</sup>原該管業務自 102 年 7 月 23 日起改由衛生福利部管轄。

廣辦理老人共餐服務，提升老人社區參與機會，頗具成效。如新北市政府以自費、自發、互助…等各種不同型態及方式推動共餐活動，包括自耕分享、一家一道菜、志工協助長者到共餐處、將餐點送至長者家中、鼓勵社區居民前往行動不便者家中、老人共餐地圖、提供優惠措施等，讓長者互相陪伴、彼此關懷、增加社會參與及拓展人際網絡，達到身心健康延緩老化之目標。臺北市政府則透過「老人活動據點方案」，將長者餐飲服務(如失能者送餐到家、健康者定點共餐)列為提供服務項目之一，並擴大補助民間單位辦理，補助項目包含廚房設施設備、餐食以及餐飲規劃師等人事費用。而高雄市、宜蘭縣及嘉義市等縣市亦積極結合民間團體致力推展老人共餐服務。鑑於新北市政府辦理共餐服務獲得各界熱烈迴響，衛生福利部社會及家庭署更於 103 年 3 月全國社區照顧關懷服務據點聯繫會議，邀請其分享辦理經驗，足徵共餐服務可滿足長者陪伴、關懷、支持與互助等需求，促進社會參與、擴展人際關係，強化其身心健康。

(四) 綜上，為結合社區資源，使老人獲得適切照顧，並帶動社區參與及開發志願服務人力，以充分落實社區支持性照顧之目標，部分縣市已有相關執行成果，足供中央及其他縣市參考借鏡。衛生福利部允宜審慎評估目前部分縣市所推動之老人共餐服務至全國各縣市，並提供經驗交流平台與必要協助，推廣因地制宜之老人共餐服務，讓老人享有活力、健康、尊嚴的老年生活，實踐活力老化、在地老化之目標。

二、為兼顧國內 80 歲以上長者照護需求並發展我國照顧人力，衛生福利部及勞動部允宜定期檢視外籍看護工

之申請標準，並積極介入調整照顧服務員產業結構，充實我國照護人力，實踐老有所養及在地老化

- (一)按外國人從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款工作資格及審查標準第22條第1項第1款至第3款：「外國人受聘僱從事第三條第四款之家庭看護工作，其照顧之被看護者應具下列條件之一：一、特定身心障礙重度等級項目之一者。二、年齡未滿八十歲，經醫療機構以團隊方式所作專業評估，認定有全日照護需要者。三、年齡滿八十歲以上，經依前款專業評估，認定有嚴重依賴照護需要者」。
- (二)次按勞動部查復，自101年9月17日修正放寬80歲以上長者申請外籍看護工標準起，截至103年2月28日止，經醫院評估有嚴重依賴照護需要之人數為8萬495人。至103年2月28日被看護者為80歲以上者共計9萬2,817人，佔全體被看護者總人數(17萬652人)之54.39%。足徵國內外籍看護工申請對象，過半數為80歲以上失能長者。
- (三)據衛生福利部查復，99年至107年80歲上社區老人失能人口數推估如下表：

民國年	80歲以上社區老人失能人口數
99年	111,340
100年	249,563
101年	261,835
102年	273,863
103年	288,069
104年	301,904
105年	314,241
106年	328,311
107年	339,353

以上足徵社區內失能老人人口逐年增加，失能老人之照護需求，將日益提昇。

- (四)然依勞動部查復，我國照顧制度仍以發展國內長期照顧服務體系為主軸，衛生福利部自 97 年起推動我國長照十年計畫，提供有照顧需求之老人整合及持續性照顧服務，並依失能程度提供補助。其次，外籍勞工來源有限，無法長期依賴，須依循補充性原則，僅於國內資源尚未建置完備前之補充性人力，不應完全取代本國照顧人力，是否再行放寬外籍看護工申請標準，需要在建構國內長照制度下整體考量。而我國之照護人力養成，係長照十年計畫內之照顧服務員訓練。據衛生福利部查復，取得照顧服務員結業證明書者計 9 萬 8,918 人。惟實際從事居家服務工作者為 7,504 人，日間照顧中心計 229 人，老人福利機構、榮譽國民之家及護理之家擔任照顧服務工作者計 12,815 人，合計 2 萬 548 人。另於醫院擔任照顧服務員工作者，約計 1 萬 2,000 人。另據該部委外之調查結果，曾參加培訓學員中，現在從事或曾從事過照顧工作者計 58.8%，從未從事該工作者計 41.2%，足徵我國照顧服務員自設置培訓迄今，人數仍顯不足，且就業比例始終僅有六成左右。又據勞動部針對照顧服務員就業比率偏低原因進行查復，計有：照顧服務員工作繁複、勞力吃重、環境與勞動條件不佳（薪資福利<sup>2</sup>、教育成長與職涯發展）及社會地位不高等就業市場結構性問題，降低我國勞工從事照顧服務業或留任意願，導致就業率與留任率偏低。

---

<sup>2</sup> 據該部查復，照顧服務員月薪平均值以 2 萬至未滿 2 萬 5,000 元最多（佔 31.6%）、2 萬 5,000 元至未滿 3 萬元次之（佔 21.1%）、未滿 1 萬 7,880 元再次之（佔 16.4%）。總體觀之，月平均薪資未滿 3 萬元佔有 78.9%。

(五) 綜上，據衛生福利部統計及推估，未來五年之社區失能老人人口將逐年提高。而依勞動部查復，目前國內外籍看護工照顧對象，半數以上為 80 歲以上長者，足徵國內 80 歲以上長者之照顧需求，不但確實存，且日益增加。因此，外籍看護工之申請標準，允宜因應國內照護需求而定期進行檢討，方能使長者獲得妥適照護。而有關照護人力，固有本國勞工及外籍勞工可供選擇，惟為免過度依賴外籍勞工，並確保國內工作機會，建置我國照護人力為長照十年計畫之重要內容。然查，照顧服務員訓練已建置多年，其培訓人數仍遠低於外籍看護工之申請件數<sup>3</sup>，且因照顧服務員之就業結構問題，照顧服務業之就業率與留任率始終偏低，是以，衛生福利部及勞動部允宜定期檢視外籍看護工之申請標準，並積極調整照顧服務員之產業結構，充實我國照護人力，實踐老有所養。

三、行政院允宜督促內政部營建署及衛生福利部，加速針對長者居於無電梯之老舊公寓所生相關問題進行研議，及相關輔助器材之審核，並適度鬆綁相關營建法

<sup>3</sup> 照顧服務員與外籍看護工申請件數比：(數據來源：勞動部查復統計資料)

年份	照顧服務員 結訓人數【註 1】	外籍看護工申請件數 【註 2】	比率
97	4,506	89,244	5.04%
98	6,386	80,190	7.96%
99	4,699	91,995	5.1%
100	5,729	101,594	5.63%
101	6,334	99,707	6.35%
102	6,210	103,001	6.02%

註 1：照顧服務員結訓人數不代表實際就業人數，實際就業人數依勞動部統歷年僅有 6 成左右。

註 2：外籍看護工申請件數為勞動部查復，不含駁回補件件數。

規、簡化相關申設流程，以落實活躍老化、在地老化

(一)按老人福利法第4條第1款：「下列事項，由中央主管機關掌理：一、全國性老人福利政策、法規與方案之規劃、釐定及宣導事項」；衛生福利部社會及家庭署組織法第1條：「衛生福利部為辦理老人、身心障礙者、婦女、兒童、少年福利及家庭支持之業務，特設社會及家庭署」、第2條第1款：「本署掌理下列事項：一、老人、身心障礙者、婦女、兒童、少年福利服務政策之規劃、推動與執行及相關法規之研訂」、第3款：「三、老人、身心障礙者、婦女、兒童、少年權益保障、社會參與之規劃、推動及執行」；行政院102年7月12日所公布之「人口政策白皮書」：「我國於82年成為高齡化社會，101年底老年人口達260萬人，占總人口11.15%。人口老化加劇，凸顯老人健康與社會照顧，支持家庭照顧機制、老人經濟安全、友善高齡者居住與交通運輸及人口老化終身學習等問題外，並將加重扶養負擔，對整體社會生產力產生衝擊，政府爰提出強化家庭與社區照顧及健康體系、保障老年經濟安全與促進人力資源再運用、提供高齡者友善之交通運輸與住宅環境及完善高齡教育系統等對策，以緩解高齡化問題」；衛生福利部公布之「友善關懷老人服務方案」(第2期)：「肆、第二期計畫願景及目標：二、建置友善環境，促進在地老化：…多數老人仍喜歡居住於熟悉的社區，對面臨社會快速變遷的老人而言，對熟悉環境的依附是維持獨立與安全生活的強大助力，政府應積極建構安全的硬體建設與軟體環境…四、推動社會參與，促進活力老化：…另為鼓勵老人走出戶外，建築物無障礙設施改善尤為重要，政府大力推動無障礙通用設

計理念，擴大建築物無障礙設施範圍，…提昇老人參與社會活動之意願」；再按衛生福利部查復，依內政部所作 98 年老人狀況調查結果：70%老人最期待的生活方式是與子女同住，顯示老人對於老年生活的規劃及安排仍以家庭為重。

- (二) 次據內政部營建署查復，為因應高齡化社會及行動不便者住居於五層以下建築物增設升降機需求，該署業已修正「建築技術規則」建築設計施工編第 55 條、「建築物使用類組及變更使用辦法」第 8 條，並於 101 年 10 月 1 日修正發布建築技術規則，增訂第 10 章「無障礙建築物」專章，明定自 102 年 1 月 1 日起申請新建建築物應全面無障礙化，並於 101 年 11 月 30 日發布「無障礙住宅設計基準及獎勵辦法」(下稱獎勵辦法)，使原有五層以下住宅公寓共用部分辦理無障礙設施改善，變更使用執照或室內裝修之審查許可，得放寬共用人同意之比例。另查，內政部建築研究所則分別於 101 年針對「高齡者居住型態與住宅規劃」；102 年對「社區居住空間無障礙設計手冊」；103 年對「樓梯升降椅性能與操作安全」及「老舊公寓增設升降機」進行研究。
- (三) 面對為數眾多長者住居於無電梯老舊公寓情形，衛生福利部及該部社會及家庭署作為老人權益保障、福利服務、社會參與之政策及規劃等業務主管機關，據該部查復，未曾提出相關需求、研究、規劃或建議方案，僅係配合目的事業主管機關進行相關研究。次查，內政部建築研究所所作相關研究，研究成果僅供各縣市政府參考，尚無拘束力。且前開獎勵辦法不得抵觸建築法，因老舊公寓增設電梯核屬於增建行為，依建築法須申請建築執照、對建築基地範圍內檢討既有違章建築等。此外，基於建築法

第 30、74 條及相關函釋規定，增設電梯需檢附全部土地所有權人之土地權利證明文件或建物所有權人之建物使用權同意書，設置電梯必定佔用一樓住戶使用空間，一樓住戶通常堅決反對，造成增設之成功案例稀少。又依新北市政府查復，裝設電梯總工程經費約新臺幣 300 至 400 萬，此尚不包括後續管理費、保養費及電費等，對住居無電梯老舊公寓之長者及其家屬，自屬相當之費用負擔。

(四) 經查，行政院所頒「人口政策白皮書」及衛生福利部所發布「友善關懷老人服務方案」均已言明我國人口老化甚劇，並指出應提供友善高齡者之住宅環境，鼓勵老人走出戶外，提昇老人參與社會活動之意願。姑不論內政部建築研究所相關研究成果僅供參考並無拘束力，惟遲至 101 年始針對高齡者之住居型態與需求進行研究，難謂為積極面對高齡化社會之來臨。而衛生福利部及該部社會及家庭署作為老人權益保障、福利服務、社會參與之政策及規劃等業務之主管機關，僅係配合目的事業主管機關進行相關研議，並未針對居住於無電梯老舊公寓長者相關問題主動進行彙整、研議或提出相關建議規劃，實有未當。

(五) 又查，內政部營建署雖有放寬部分法令並公布獎勵辦法，然行政院卻未編列任何經費補助，目前各縣市政府亦未有依該辦法編列補助經費或擬訂補助計畫，致長者家屬須自行面對裝設電梯之高額經費；又因老舊公寓過去未有容積及建蔽率管制，增設電梯必定使用一樓土地空間，而現行法令對於土地權利證明文件或建物所有權人比率門檻過嚴，均不利於老舊公寓增設電梯，進而使長者不便或不願走出家門與鄰里互動。

(六)綜上，我國既將步入高齡社會，除強調「在地老化」外，在生命延長之餘，亦強調生活品質之提昇，基此，長者生活之各層面問題自將日益顯著，亟待政府各單位及早規劃與因應。目前高齡長者之住居需求研究略顯緩慢，數量也過於稀少，衛生福利部所頒「友善關懷老人服務方案」固以提昇老人參與社會活動為目標，惟此前提必須是長者樂於、便於走出家門，當長者身體機能逐漸退化，無電梯之老舊公寓遂成為長者與外界互動接觸之障礙。目前相關法令鬆綁不足，經費更是付之闕如，均造成長者不便於行，社區支持性照顧無從落實，行政院允宜妥速審慎檢討，針對高齡者住宅需求條件、老舊公寓增設電梯之法令、經費、權利證明文件等問題，進行通盤檢討，同時加速相關輔助器材之證照審核，落實活躍老化與在地老化之目標。

調查委員：程仁宏

楊美鈴

李炳南

中 華 民 國 1 0 3 年 4 月 1 8 日