

# 調 查 報 告

壹、案由：據訴，為衛生福利部澎湖老人之家涉不當挪用監護工及照顧服務員名額從事非照護工作，影響該院老人照護品質及照顧服務員勞動權益等情案。

貳、調查意見：

本案經調閱衛生福利部(下稱衛福部)澎湖老人之家(下稱澎老之家)等機關(構)之卷證資料，並於民國(下同)110年4月15日不預警履勘澎老之家，再於同年6月30日詢問衛福部及澎老之家相關人員，後經機關(構)補充資料到院，已調查完畢，調查意見如下：

一、衛福部以老人福利機構設立標準係依據日、夜間照顧人數計算總應聘僱照顧人力，實際照顧現場上班人力則依照機構需求安排，故雖澎老之家於本院實地履勘時，於照護現場上班之照顧服務員非依設立標準之日、夜間比例，惟總應聘僱照顧服務員足夠，爰該部據此認定該家無違反法定配置標準。衛福部解釋恐存在實務認知之落差，衛福部應加強溝通，促成法規理解之共識，以杜爭議。

(一)依據老人福利機構設立標準(下稱設立標準)第16條規定：「(第1項)公立及財團法人養護型機構，除業務負責人外，其上班及配置工作人員，規定如下：……。三、照顧服務員：(一)隨時保持至少有我國籍照顧服務員1人上班。(二)日間每照顧8人者，應置1人；未滿8人者，以8人計。(三)夜間每照顧25人者，應置1人；未滿25人者，以25人計。……。(第4項)第1項第3款所稱日間，指上午八時至下午八時；夜間，指下午八時至翌日上午八

時。……。」同標準第27條：「(第1項)公立及財團法人安養機構，除業務負責人外，其上班及配置工作人員，規定如下：……。三、照顧服務員：(一)隨時保持至少有我國籍照顧服務員1人上班。(二)日間每照顧15人者，應置1人；未滿15人者，以15人計。(三)夜間每照顧35人者，應置1人；未滿35人者，以35人計。……。(第4項)第1項第3款所稱日間，指上午八時至下午八時；夜間，指下午八時至翌日上午八時。……。」第34條：「(第1項)長期照顧機構<sup>1</sup>及安養機構<sup>2</sup>採綜合辦理者，應依下列規定辦理：一、屬分別使用之區域，並有固定隔間、獨立區劃者，其設施及工作人員標準，各依第二章(長期照顧機構，第9條至第24條)及第三章(安養機構，第25條至第30條)規定辦理。……。」上揭規定範定綜合辦理養護服務及安養服務之老人福利機構設立應配置照顧人力之基準，本案澎老之家經核定可收置老人養護52人、老人安養20人、失智照顧16人(尚未開辦)，屬綜合辦理長期照顧機構及安養機構之老人福利機構。

(二)本院於110年4月15日不預警至澎老之家進行實地履勘，進行照顧人力檢視及人員訪談，實際瞭解該家照顧人力運用情形：

#### 1、老人養護照顧人力

(1)日間<sup>3</sup>：本院抵達該家時約為當日10時50分，當時照顧服務員(下稱照服員)班別為日班(統

---

<sup>1</sup> 設立標準第2條第1項第1款規定：「長期照顧機構：分為下列三種類型：(一)長期照護型：……。(二)養護型：照顧生活自理能力缺損需他人照顧之老人或需鼻胃管、胃造瘻口、導尿管護理服務需求之老人。(三)失智照顧型：……。」

<sup>2</sup> 設立標準第2條第1項第1款規定：「安養機構：照顧需他人照顧或無扶養義務親屬或扶養義務親屬無扶養力，且日常生活能自理之老人。」

<sup>3</sup> 設立標準第11條第3項規定：「第一項第三款所稱日間，指上午八時至下午八時；夜間，指下午八時至翌日上午八時。」

稱第一班<sup>4</sup>：C1、D1、L0、E1、T0、T3、F1），依據當日澎老之家提供110年4月照服員工作編排表（下稱排班表），該時養護部分排有翁姓（C1）、方姓（L0）、鄒姓（D1）、蔡姓（L0）、李姓（L0）、顏姓（L0）、薛姓（F1）、黃姓（L0輪替日班）共照服員8人上班，惟本院履勘現場時，其中有4位照服員請假，爰僅有翁姓、鄒姓、黃姓、於實習中未於排班表之潘姓、隨後補到現場之薛姓照服員，共5人在場。本院清點現場接受養護照顧之老人共49人，另有1人外出就醫、1人住院，爰實際當時該家入住養護床之老人共51人。同日14時10分左右，為照服員小夜班（統稱第二班：C2、D2、L0、E2、T0、T3、F1）班別，現場照服員則有5人。澎老之家於本院履勘之日班期間，於收置養護老人51人之情況下，實際執行照顧之照服員為5人。

(3) 夜間：當日本院分別對照服員訪談及針對機構進行詢答，並比照該家排班表，其夜間照服員固定排班為2人（統稱第三班：C3、D3）。

2、老人安養照顧人力：當日本院分別針對在場照服員進行訪談並針對澎老之家主任、科長等管理階層人員進行詢答，該家表示本院履勘期間於該家接受安養照顧之老人為9人，該家目前僅於日間排有照服員1人固定為日班（服務時間為L0之時段），夜間則未排有照服員班別。

---

<sup>4</sup> 該家養護科照顧服務員排班班表分為輪班女班、輪班男班、養護日班、輪替日班、安養日班，依時段之班別代碼則有下列班別：C1:05:30~09:30、10:10~13:30；C2:13:30~17:30、18:00~21:30；C3:21:30~01:30、02:00~05:30；D1:05:30~10:00、10:30~13:30；D2:13:30~18:00、18:30~21:30；D3:21:30~02:00、02:30~05:30；L0:08:00~12:00、13:30~17:30；E1:05:30~09:30、10:00~13:30；E2:13:30~17:30、18:00~21:30；T0:08:00~12:00、13:30~17:30；T3:07:00~17:00（休12:00~14:00）；F1:07:30~11:30、12:00~16:00。

(三) 澎老之家之實際照顧人力安排，若對照設立標準規定養護型機構之照服員配置：「日間每照顧8人者，應置1人；未滿8人者，以8人計。夜間每照顧25人者，應置1人；未滿25人者，以25人計。」，該家養護老人50人<sup>5</sup>，照服員於日間應置7人、夜間應置2至3人；另對照設立標準規定安養型機構之照服員：「日間每照顧15人者，應置1人；未滿15人者，以15人計。夜間每照顧35人者，應置1人；未滿35人者，以35人計。」該家安養老人9人，安養照服員日夜間皆應置1人。

(四) 澎老之家針對本院履勘當日現場照顧人力低於設立標準情形，說明<sup>6</sup>表示該家實務上有地處偏遠、人力進用困難、資深人員休假天數多、員工傷病請假影響排班等議題致養護及安養照服員人力排班低於老人福利機構設立標準，承認該家有無法按照法規規定之情事：

- 1、養護照顧人力：該家表示該家地處偏遠離島，人力招募困難，現有可進用照服員員額19人，實際進用17人，尚有2個名額未能順利徵才進用，且近期有1名照服員因家庭成員重大傷病請假照顧、1名照服員因身體狀況術後休養請假，造成人力運用困難，致使實際照顧人力有低於設立標準之情形。
- 2、安養照顧人力：該家表示因安養老人住民其生活能夠自理，夜間如有需求可按呼叫鈴，故該家於安養照顧人力部份目前僅排有照服員1人固定為日班，安養區照服員僅配置4名照服員人力輪

---

<sup>5</sup> 該家收置51名養護老人，其中1人住院，實際受照顧老人為50人，惟仍須因應該養護老人隨時出院，而有因應之照顧人力，若住院老人返院，則夜間照顧服務人力應置3人。

<sup>6</sup> 衛福部澎湖老人之家110年5月12日澎老社字第110006011號函。

班，考量員工休假、加班補休等排休請假問題，4名人力用於三班輪班實務上顯有困難，故只排有1人於固定日班。

3、該家並表示因為考量人力有效運用最大化，該家安養與養護照服員人力運用採取混合排班。

(五)衛福部針對澎老之家涉低於設立標準之情形，於本院詢問時，衛福部社會及家庭署（下稱社家署）老人福利組科長則表示：「現設立標準在安養、養護、長照、失智這4類型分別對照服員設置人數訂有規定；設立標準所規範日間及夜間比例，我們主要是在規範這間機構的總應聘僱人力，並不是日間、夜間應分別保持的人力來做計算。舉例來說，機構有一百床的養護型長輩，我們做人力檢視時會以100除以8、100除以25相加人數即作為這個機構的基本總應聘總僱人力，機構會依其實務需要，去排定各班別需求人力，在現行法規，有針對最基本照服員人力去做規範，至少每班隨時要有1名本國籍的照服員，以澎老之家為例，其聘僱照服員皆為本國籍，所以目前衛福部檢視澎老之家的機構照服員的配置是符合設立標準的規定。」並於會後補充該部社家署於107年9月21日衛授家字第1070109431號之函釋說明，略以：「老人福利機構依規模、服務對象之照顧密集性及所需醫護服務程度等，於本標準(設立標準)……分別就不同類型機構明定社會工作人員、護理人員及照服員等專業人員不同之配置比例，係以實際執勤人力需求為考量，範定老人福利機構應置人力之最低標準，俾保障入住機構老人權益及維持基本的照顧品質與確保安全……以實際照顧長期照護對象46人之未提供日間照顧服

務老人福利機構為例，依本標準11條<sup>7</sup>規定，應至少聘有照服員14人(以日間應置10人及夜間4人合併計算)……夜間則應有本國籍照服員執勤……」據以強調其於本院詢問所稱：「設立標準裡的日夜間比是計算總應聘僱人力」、「日夜間照顧現場應配置多少照服員會依照機構需求，本部檢視是算總應聘僱人力」。

(六)據衛福部解釋，設立標準針對照服員人力所規定之日夜間比是用於計算機構總應聘僱人力，而非實際排班人力，爰該部認為澎老之家安養護住民計60人(安養9人、養護51人)，依設立標準規定，照服員應聘12人，該家工作人員名冊之照服員計17人尚符規定。衛福部解釋實與本院實地履勘訪談照服員之想法、澎老之家最初回復本院說明存有實務認知之落差，難謂毫無爭議。

(七)綜上，衛福部以老人福利機構設立標準係依據日、夜間照顧人數計算總應聘僱照顧人力，實際照顧現場上班人力則依照機構需求安排，故雖澎老之家於本院實地履勘時，於照顧現場上班之照服員非依設立標準之日、夜間比例，惟總應聘僱照服員足夠，爰該部據此認定該家無違反法定配置標準。衛福部解釋恐存在實務認知之落差，衛福部應加強溝通，促成法規理解之共識，以杜爭議。

## 二、衛福部澎老之家少年教養所之兒少院生收容率逐年遞減，至110年5月底為預估收容人數之53%，惟仍依兒童及少年福利機構設置標準超額聘僱生活輔導人

---

<sup>7</sup> 設立標準第11條規定：「長期照護型機構，除業務負責人外，其上班及配置工作人員，規定如下：……三、照顧服務員：(一)隨時保持至少有我國籍照顧服務員一人上班。(二)日間每照顧五人者，應置一人；未滿五人者，以五人計。(三)夜間每照顧十五人者，應置一人；未滿十五人者，以十五人計。」

員，再稱為人力有效運用，調整支援其他非兒少相關業務，致生進用職稱、契約內容與實質職務內涵不一、未專款專用等爭議。衛福部允應積極協助該部澎老之家，併同檢討部屬所有兒少機構之轉型需求及所對應專業人力之進用與配置。

- (一) 依據兒童及少年福利機構設置標準(下稱設置標準)第2條第1項第3款規定：「安置及教養機構指辦理下列對象安置及教養服務之機構：(一) 不適宜在家庭內教養或逃家之兒童及少年。(二) 無依兒童及少年。(三) 未婚懷孕或分娩而遭遇困境之婦嬰。(四) 依本法第五十二條第一項第一款或第二款規定，經盡力禁止或盡力矯正而無效果之兒童及少年。(五) 有本法第五十六條第一項各款規定情事應予緊急保護、安置之兒童及少年。(六) 因家庭發生重大變故，致無法正常生活於其家庭之兒童及少年。(七) 兒童、少年及其家庭有其他依法得申請安置保護之情事者。」同標準第22條規定：「安置及教養機構應置專任主管人員一人，綜理機構業務；並置下列工作人員：一、保育人員、助理保育人員、托育人員、生活輔導人員或助理生活輔導人員。二、社會工作人員。三、心理輔導人員。四、醫師或護理人員。五、行政人員或其他工作人員。前項第一款及第二款人員應為專任；第三款及第四款人員得以特約方式辦理；第五款行政人員得由相關人員兼任。」同標準第22-1條規定：「……(第3項) 安置六歲以上之兒童，每六人至少應置保育人員或助理保育人員一人；未滿六人者，以六人計。(第4項) 安置少年，每六人至少應置生活輔導人員或助理生活輔導人員一人；未滿六人者，以六人計。(第5項) 安置第二條第一項第三款第一目、第

三日至第五目<sup>8</sup>所定之兒童，每四人至少應置保育人員或助理保育人員一人；未滿四人者，以四人計。（第6項）安置少年者，每四人至少應置生活輔導人員或助理生活輔導人員一人；未滿四人者，以四人計。……」本案澎老之家少年教養所（下稱少教所）屬於兒童及少年福利機構之安置及教養機構，其設立及人力配置應符合上揭規範。

（二）澎老之家少年教養所（下稱少教所）經核定可收容兒童及少年人數共90床，而其人力配置之核算，是以院生人數（預算生額）兒童一般個案2人、少年保護個案3人、少年保護個案75人共80人，據以計算人力比，據澎老之家提供該家少教所之法定保育員、生活輔導人員（下稱生輔員）計算方式，該家法定應聘保育員1人、生輔員14人，惟該家實際共進用保育員1人及生輔員17人，超過依據預算生額估算之法定配置人數。

表1 澎老之家法定保育員、生輔員人數法定計算及實際進用情形

法定保育員、生輔員人數計算方式					
職稱	適用標準	院生人數	人力比	法定人數	實際進用人數
保育員	兒童一般個案	2人	6:1	1人	1人
生輔員	少年保護個案	3人	4:1	1人	2人
生輔員	少年一般個案	75人	6:1	13人	15人

資料來源：本院依據澎老之家提供資料自行繪製。

（三）依據少教所107年兒少安置機構評鑑資料所示，該所

<sup>8</sup> 依據衛福部及澎老之家提供資料，實務上稱以兒童及少年福利機構設置標準第二條第一項第三款第一目、第三日至第五目安置之兒童及少年為「保護個案」，以其他目安置者為「一般個案」。



104至106年之人力配置比率為139%，107年截至6月底人力配置比率達165%，並比對近年收容率(如下表)，106年以降歷年收容人數未有超過預算生額80人之情形，且人數逐年下降，從106年收容率80%至109年降至59%，110年1月至5月收容率僅達53%，該家長期進用超過已寬估之預算生額的生輔員人數，亦未依據收容率下降而有所調整。針對所屬機構超額進用，衛福部稱是以澎老之家近10年平均收容數，核算所需專業人員，爰108年預估收容90人，至110年調降至80人，業依澎老之家平均收容量，調降其工作人員數，以配置合宜人力，惟未能反映實際收容率下降情形。

表2 澎老之家近5年每年安少院童(生)平均人數及收容率

核定收容人數90人		
年度	平均人數	收容率
106年	72人	80%
107年	70人	78%
108年	66人	73%
109年	53人	59%
110年1至5月底	48人	53%

資料來源：衛福部。

(四)依據本院110年4月15日實際履勘所見，當時收容院生人數也僅有48人(換算收容率為53%)，且其中無兒童一般個案及少年保護個案，實際當時進用之保育員、生輔員人數實超出最低法定配置人數，其中保育員之配置係為兒童個案，恐有臨時安置需求，爰固定配置最低1人尚屬合理，而生輔員實際配置有17人，比實際所需的9人多進用8人(詳如下表)，在超額進用之外，另有調用於支援其他單位情形。

表3 履勘當日院生人數、該家保育員及生輔員進用情形（單位：人）

類型	110年4月15日 實際院生人數	依實際院生人數 計算		澎老之家	
		職稱	法定 人力	實際進用人數	超出法定最 低配置人數
兒童一般個案	0	保育員	0	1	1
少年保護個案	0	生輔員	0	17	8
少年一般個案	32	生輔員	6		
18歲以上	16	生輔員	3		

資料來源：本案自行整理。

- 1、該家進用保育員1名、生輔員17名，包含：編制人員6名（輔導員4名、助理員2名）、自行僱用生輔員6名及勞務承攬生輔員5名。目前配置在少年教養科之實際執行生輔員工作之人力11名，包含：編制內輔導員3名、助理員2名、自行僱用生輔員3名、及勞務承攬生輔員3名，餘有6名未配置於少年教養科(下稱少教科)。
- 2、該家針對6名生輔員未配置於少教所之現狀表示，現階段無兒童一般個案，考量目前進用之保育員1名具有護理背景，暫時支援養護科（護理），辦理兒少健檢、保健業務等護理服務；另因統籌評估其他科室之實際需求，將超出法定最低應配置人數之生輔員3名(1名自行僱用、2名勞務承攬)暫時支援養護科，實際仍從事第一線服務工作，協助日趨繁瑣之老人照顧服務業務；將輔導員1名(編制人員)、生輔員2名(自行僱用)支援行政室，從事與兒少相關業務，包含承辦臨時人力及消防業務、兒少資訊管理業務及兒少財產管理業務等，並視安置院生人數及類型異動等需求，隨時將支援外科室人員調整歸建。

3、經本院實地履勘實際訪談現場自行僱用及勞務承攬之生輔員，皆有稱未實際從事生輔員及兒少相關工作情形；由訪談內容可見，於養護科之生輔員實際進用後直接即安排於養護科工作，而澎老之家稱支援行政室從事與兒少相關業務者，則實際進行業務並非全與兒少相關，於任職現職之後，都未曾被安排履行契約中所述少教所生輔員工作，到職後直接被調用至養護科及行政室，顯見調用之安排並非因院生收容率下降才進行人力的再運用，而是在人力進用之前，澎老之家就已預設相關人力要調用至行政室及養護科工作。此項作法產生相關人員雖以生輔員職稱進用，並簽署生輔員工作內容之勞動契約，卻實際未從事契約內容範訂工作之情形。

表4 該家保育員及生輔員人數應用（單位：人）

專業人員	進用方式	職稱	實際進用總人數(A)	實際執行兒少保護工作人數(B)	未實際從事兒少保護工作人數(A-B)	澎老之家自述超出法定最低配置人數應用
	保育員		1	0	1	養護科
生輔員	編制人員	輔導員	4	3	1	行政室
		助理員	2	2	0	-
	自行僱用	生輔員	6	3	3	行政室 養護科
	勞務承攬	生輔員	5	3 (1名主要從事主計工作 <sup>註</sup> )	2	養護科 主計室

註：並有1名勞務承攬生輔員實際從事主計工作，僅自109年開始僅每週1日支援少教所業務，澎老之家認定其屬實際執行少教所工作人員(B)。

資料來源：本案自行整理。

(五)於超額進用生輔員並調用他科室之餘，衛福部於輔

導查核時，業已發現部分少教所工作人員調整職務至其他科室，甚有發現因支援其他科室，不符合法定人力比之情形，該部處理方式略以：

- 1、107年9月26日、107年12月27日、108年6月11日及108年10月7日進行輔導查核時，均發現保育員及生輔員因支援其他科室，不符合法定人力比，惟經函請澎老之家通盤檢討各科室員額編制，並提供改善計畫，該家均無函復。
  - 2、108年12月25日進行輔導查核，發現社會工作人員及生輔員支援其他科室，因澎老之家未積極改善此項問題，該部再以109年1月9日衛授家字第1090600017號函請澎老之家限期提出改善說明，澎老之家分別於109年2月11日、2月14日及3月18日函復將相關支援人力陸續歸建，並補足法定人力，另衛福部109年5月28日進行無預警查核時，工作人員進用符合設置標準相關規定。
  - 3、惟109年12月25日進行輔導查核，發現生輔員實際輪排人數與實際進用人數不符，請澎老之家改善後函復；迄答復(即約詢時間110年6月30日)本院時尚未獲復。
  - 4、衛福部對於生輔員到職即支援其他科室情形，表示將於輔導查核時，抽訪工作人員，了解其實際聘用情形，避免此類事件再度發生，以維護工作人員之權益。
- (六)據上澎老之家少教所近年收容率，確有持續下降現象，衛福部所提供兒少機構評鑑相關資料亦顯示收容對象年齡層轉變、收容對象入住原因改變、人力配置比率超額之現象。查閱近年少教所評鑑資料，可以發現其收容對象之演變，據104年評鑑資料，該所104年6月30日收容對象年齡分佈還以「12歲以

上未滿18歲」年齡為多，其次才為「18歲以上未滿20歲」，至107年評鑑資料，年齡層已經以「18歲以上未滿20歲」年齡層居多，該機構104至106年之人力配置比率為139%，107年截至6月底人力配置比率則達165%。其中107年評鑑意見更指出：「機構安置功能需重新定位：90%以上安置少年均為外島至馬公入高中就學需住宿之低收入戶，其家庭功能多良好。」「……安置機構所要服務宜作必要調整。請會同中央與地方政府共同研議機構定位之調整，以符合離島經濟弱勢少年之需求。」「住宿需求與機構安置是不同的，宜檢視調整。」顯見該所近年除了收容率下降外，機構收置之對象已非典型依兒童及少年福利與權益保障法社政安置及依少年事件處理法司法安置之兒少，而以就學住宿需求者為多，機構轉型議題及需求在此浮現。

- (七) 澎老之家針對轉型議題業於110年2月24日召開「兒少安置業務轉型座談會」會議，並召集區域立法委員、自費生家屬代表、地方民意代表發言、縣府社會處共同討論，決議指出將因應區域性需求，向中央爭取續辦自費生安置；未來就安置低收公費院生、兒少保個案、中介教育，及開辦自立生活宿舍等多面向進行評估，朝多元服務機構邁進。惟衛福部於110年6月30日約詢前提供說明表示相關轉型之業務規劃、人力配置規範及相關規定部分，澎老因屬蒐集意見階段，尚未函報該部相關轉型業務規劃。並表示依設置標準第18條規定略以，兒少安置機構應以滿足安置對象發展需求，並提供自立生活能力養成及分離準備，爰自立相關服務係屬安置服務一環，實務上部分兒少安置機構運用機構現有空間設置自立轉銜宿舍，提供個別化實境訓練與操

作，為自立生活進行準備。該部並表示在符合相關設置標準之前提下，將請澎老儘速提供自立生活宿舍辦理之可行性評估，據此辦理相關事宜。

- (八) 衛福部指出本案係因澎老之家各單位編制人力與業務負荷量不相當，致生輔員調整職務支援其他科室情形，難以改善，該部將請澎老之家整體盤點相關正式編制人力工作項目及職掌，朝組織修編方向努力，以期人力運用能職權相當，名實相符。衛福部之說法及收容率、收容對象等實際數據實已反映少教所轉型刻不容緩，亟待透過依收容對象及人數調整業務及正式組織修編，改正生輔員支援其他職務，致生進用職稱、契約內容與實質職務內涵不一、未專款專用等疑竇，衛福部允應積極協助該部澎老之家，併同檢討部屬所有兒少機構之轉型需求及所對應專業人力之進用與配置。

三、本院實地訪談衛福部澎老之家，工作人員尚反映夜班照服員須陪同住民送醫現場人力短少，由次班照服員提早到班協助，及監護工計入照顧服務員配置人數，卻從未實際從事照護老人工作等事項。該家對此表示就送醫人力問題有即時補位措施，並常態保持各兩位照服員與護理人員於夜間養護及安養單位互相支援，惟恐尚未建立完善支援機制及團隊溝通致生內部矛盾。澎老之家允應持續促進勞資意見交流與團隊溝通，加強內部管理及互助支援。

- (一) 本案於110年4月15日至澎老之家養護現場不預警履勘並就案關重點訪談該機構員工；除案關人力調用情形，該機構員工尚反映目前照顧工作負擔，及有包括送醫陪同、就醫住院需看護及就醫期間如有醫療決策、同意書簽具等醫療協調事項等困境，略以：

## 1、夜間送醫陪同問題及就醫住院需看護部分

- (1) 澎老之家表示，安養護院民日間送醫由役男協助陪同；夜間送醫由照服員協助陪同。(當班)照服員夜間送醫時，現場人力不足部分由(次班)照服員同仁加班協助。另院民住院時由該家僱請醫院看護進行看護工作，如遇醫院看護人力不足無法順利僱請或因嚴重特殊傳染性肺炎(COVID-19)疫情期間院民體況因素感控醫師評估需住隔離病房時，則由該家照服員至醫院照顧，排班方式為以日班及休假照服員加班為優先，或當班人員以提早/接續加班方式排班，每班主班人員仍保留原有人力為院民服務。關於照服員加班部分採給予加班費或補休。
- (2) 惟依該家照服員之排班表觀之，大夜班多皆僅排2人出勤，本即存在陳情人所述「僅配置2名照服員要負擔45位院民老人的飲食、管灌、環境清潔、翻身、洗澡、抱上下床、換尿布的工作」情形，故當照服員1人陪同院民送醫後，現場將僅剩照服員1人(且尚須同時照看安養護床)，如本院訪談照服員表示：「安養床在晚上沒有照服員人力，都是養護床的照服員支援。」
- (3) 本院訪談照服員亦稱：「最累的排班表期間為早上5時30分至8時，早上事務較多較忙，只有2個人在班，輔助人力也還沒有到」、「在8時30分至17時30分以外，皆只排有正班2人上班，有時會有突發狀況如照服員突然要協助住民送醫，在夜間凌晨期間，就只會剩1個照服員，會半強制請其他照服員來提早接班協助」、「工作排班的根本問題在人力分配有問題，總人數不夠，每班正班都應該再多1個人，應該要有足夠

人力」、「實際送醫不該由照服員去，而影響原班人力」、「夜間2人送住民就醫時會有人力空缺調用問題」、「若公費住民需要住院，因無可照顧家屬，照服員也需要在醫院照顧住民」。

- (4) 澎老之家於本院現地履勘後的座談會議上表示：「曾與縣內三總及部澎醫院接洽，但受限醫院的人力也吃緊，所以無法與我們再簽定相關緊急送醫的契約。」於接受詢問時表示：「夜間送醫時，養護現場會有1名照服員陪同去醫院，常規作法是會找次一班照服員以加班方式支援，因此現場會維持2名照服員，加上本就排定的護理人員2名，共有4名工作人員維持養護現場的照顧工作。」
- (5) 雖該家稱目前作法係由次一班（即日班）照服員1人提早到班協助，似為現行較佳之解決方式；然卻恐衍生是否涉及「強制加班」，及該提早來接班之照服員連同原本班別之工作時間有逾法令規定情形，是否依法給付加班費，或是與照服員排定補休，而該照服員是否能在現有人力不足以應付排班情況下確實補休的問題。
- (6) 而就該家目前作法詢問衛福部看法，衛福部僅表示：「澎老之家照服員工作要點，其服務內容包含護送住民至醫院門診及住民重病住院看護等」、「有關澎老之家倘夜班照服員需陪同住民送醫時，該家目前由次一班照服員1人提早到班協助部分，為維護工作人員權益及住民照顧所需，澎老之家因應排班及實務照顧需要，由其他照服員代理，應符合設立標準及勞動基準法相關規定，且同時考量工作人員負荷。」

## 2、就醫期間醫療協調事項部分：



- (1) 澎老之家表示，該家與衛福部澎湖醫院(以下簡稱部澎)簽訂合約醫院，每週三部澎家醫科至該家看(巡)診，如院民體況不佳時，會先行召開家庭會議，成員包含醫師、護理人員、院民、家屬、社工等，由院民及家屬共同決定日後醫療處置。急診送醫前會先與對方急診室進行電話口頭交班，內容包含目前狀況及緊急處置後變化、管路、目前家屬聯繫情況及電話等，另交予陪同人員醫療聯繫單，以利送醫後該院第一時間了解院民狀況及進行醫療處置。
  - (2) 澎老之家表示，重大醫療決策原則上由家屬決定及簽具同意書，如遇公費院民無家屬者則由澎湖縣政府社會處派員協同該家社工員前往醫院處理。如有一般醫療決定(如住院同意書)遇家屬未及抵達且有急迫性則由陪同人員簽具。澎老之家並不否認照服員接受訪談時表示「到醫院後常需要面對醫院、家屬、住民三方的協調事項，有時需要簽署同意書，其實並不適合單純由照服員、役男陪同，可能需要社工等工作人員出面協調，緩解吃緊的照服員人力」等語，惟亦表示執行上首遇困難為地處離島，部分院民家屬居住於臺灣本島或其他澎湖二三級離島，受限於飛機航班或船班有未能及時趕赴醫院之情形；次為部分家屬心態，未能落實家屬責任或家屬功能不彰等。
- (二)另按勞動基準法第83條規定，為協調勞資關係，促進勞資合作，提高工作效率，事業單位應舉辦勞資會議；經查澎老之家定期辦理勞資會議，惟報告或討論事項多係依法令規定應經勞資會議同意事項，依澎老之家提供108年至110年勞資會議紀錄，

尚無勞方代表反映照服員人力不足或照顧負擔問題；勞資會議似未能發揮實質功能。查澎老之家提供養護科108年至110年科務會議紀錄中確有照服員人力不足或照顧負擔之相關討論，惟108年至110年短短2至3年間內不斷被該家同仁提及，似顯示未獲澎老之家妥處：

- 1、照服員當班人員請假問題（108年9月）、養護區照服員人力短缺（109年4月、110年2月）。
- 2、夜間送醫時留於該家照服員人力問題（108年7月、108年8月、108年10月、108年11月、109年12月）、若大夜要送醫，則於03:00通知日班前來上班，此時會有睡眠不足問題（109年2月）、院民就醫陪同與照護量能嚴重不足部分是否有改善措施，而非挪用院內照服員影響到對院民的照護能量，降低照護品質及員工過勞（109年5月）。
- 3、案主就醫需案家屬出面但已無家屬者，多次聯絡縣府社工皆未有回應問題（109年1月）、陪同公費院民就醫時，案家屬已到院，照服員同仁仍需到場陪同？（109年2月）自費院民就醫時家屬常常不到醫院，造成原有工作人力負荷增加，是否有改進辦法？（109年4月）。

（三）澎老之家再於本院詢問後補充其該家於110年4月27日有召開「養護科照服員工作意見訪談」會議，惟對於照服員代表提出問題之回應仍亦僅「照服員人力也逐年增加與回歸，有爭議之監護工已排除並給予遞補2個人力，另名有爭議之照服員也正在研議調整回歸養護科，110年增加至19位照服員人力」及「下班後送醫問題，之前與役男溝通後，決議役男不支援該時段送醫；至於工作人員中誰送醫較為適宜的問題，需要再檢視各工作職掌內容後再討

論。」

(四)綜上，本院實地訪談衛福部澎老之家，工作人員尚反映夜班照服員須陪同住民送醫現場人力短少，由次班照服員提早到班協助，及監護工計入照服員配置人數，卻從未實際從事照護老人工作等事項。該家對此表示就送醫人力問題有即時補位措施，並常態保持各兩位照服員與護理人員於夜間養護及安養單位互相支援，惟恐尚未建立完善支援機制及團隊溝通致生內部矛盾，澎老之家允應加強內部管理，持續促進勞資意見交流與團隊溝通及互助支援。

四、本案衛福部前即知悉本案情形，惟對於意見反映未能慎重以待並積極應處，亦未適時介入協調改善、平衡各方意見，致爭端及疑義持續，影響該家工作士氣，實未有效發揮上級機關監督及輔導功能，應確實檢討改善。

(一)本案緣民眾於109年9月28日向衛福部提出檢舉，副知本院（衛福部收文日：109年9月30日；本院收文日：109年10月5日<sup>9</sup>）。

(二)衛福部於109年10月7日影附民眾檢舉函轉請澎老之家就陳情內容逐項說明並檢附相關資料報部；澎老之家於109年10月15日說明到部，另經澎老之家同年月21日、22日、27日及28日電子郵件補充說明；衛福部處理如下：

1、於同年11月2日簽辦意見略以：

(1)查澎老之家所附110年9至10月照服員工作編排表，對於照服員及護理人員之編排情形，尚符設立標準規定。

(2)甲君因身體狀況無法從事照服員工作部分，因

---

<sup>9</sup> 本院依監察院收受人民書狀及處理辦法第10條及第12條第4款規定，逕予存查。

該家目前實際照顧人力排班尚符設立標準規定，爰勉予同意；調用乙君部分，應調整回歸照顧服務人力；丙君部分，澎老之家表示其已回歸照服員工作部分，則已符合原職務工作內容。

- (1) 依澎老之家截至110年10月20日之實際安置兒少人數應置生輔員10人，依同年月7日查核結果，實際進用生輔員11人，符合設置標準規定；生輔員A君、B君、C君、D君調整職務置其他科室部分，考量現行生輔員進用人數尚符設置標準規定，爰暫無意見。

2、於同年11月5日發函澎老之家略以：

- (1) 有關甲君因身體狀況無法從事照服員工作，及生輔員借用於其他科室部分，係因應實際工作內容調整等；考量目前實際照顧人力排班，尚符設立標準及設置標準之規定，惟為符合人力原編制、使用目的及因應照顧負荷所需，仍請應逐步檢討調整組織編制，俾提升服務品質。
- (2) 甲君部分已回歸照服員工作部分，已悉；調用乙君部分，仍請調整回歸照顧服務人力。

3、於同年11月5日函復陳情人略以：

- (1) 設立標準針對護理人員及照服員因不同規模、服務對象，定有不同配置比例，並以實際照顧對象為核算基礎，範定老福機構應置人力，爰尚非規範日、夜間應分別配置之人力，先予敘明。
- (2) 陳情有關於澎老之家工作人員職稱與工作內容不實部分，經澎老之家查明，甲君因身體狀況，安排從事間接照顧服務工作；生輔員因澎老之家員額涉及單位發展與業務推動，又組織調整

涉及相關規定且耗費時程，爰為因應實務需求而調整為現行運用情形，惟澎老之家亦將逐步全盤檢討調整組織編制。

- (3) 應置人力及排班人員部分，經核尚符設立標準及設置標準規定；照顧負荷部分，澎老之家併同步檢討調整，俾提升照顧品質；丙君移至他用部分，澎老之家已改善完成。

(三) 陳訴人109年12月28日再以視訊方式向本院陳情表示情況仍未獲改善。

(四) 本院立案調查後，經向衛福部及澎老之家調閱相關卷證，並以不預警履勘方式至澎老之家實地履勘及訪談相關人，對照衛福部函復本院內容，發現：

- 1、甲君、乙君自始即未曾從事過現場照顧服務工作。澎老之家迄110年5月本院實地履勘時，陳情人所指丙君僅於中午用餐時間回到養護大樓「支援」養護院民用餐；與陳訴人指稱情形相同，而其工作內容顯與該家其他照服員工作內容，及該家公告之工作手冊中照服員工作職掌、工作要點等相背。惟衛福部於本院詢問前提供書面資料說明其查處情形時，有未能慎重以待並積極應處情形，略以：

(1) 衛福部查復表示「澎老前回復本部表示，該員已規劃至養護科協助長者備餐、用餐及回寢休息等直接照顧服務工作，尚無說明僅支援中午用餐時間之情形」：

(2) 然據衛福部提供資料，衛福部於110年10月16日電洽澎老之家告知丙君須實際從事照顧服務工作後，澎老之家表示已規劃至養護科協助長者備餐、用餐及回寢休息等直接照顧服務工作；衛福部於同年月27日又再電洽請澎老之家

提供丙君之照護紀錄，澎老之家提供109年10月26日及27日共2日之養護科(照服員)工作日誌，內容皆略以丙君皆記載「協助院民用餐及推院民回房間休息」於早班服務員欄位。

- (3) 對照109年9月起照服員工作輪排表及照護記錄，丙君排定班別皆為F1（每週一至五，0730～1130、1200～1600），無參與三班制輪班；另自109年10月26日起始有丙君提供照護服務之記載，亦確實皆為早班時段，內容均為「協助院民用餐及推院民回房間休息」；再查該家108年至109年績優照服員票選之相關紀錄，無論是候選人名冊、院民訪談與同仁無記名投票紀錄等，皆無照服員丙君等人姓名及相關紀錄。
  - (4) 另依實地訪談於養護現場直接提供照顧服務之照服員表示：「照服員人力挪用做清潔工作，在人力不夠下，應該要回歸照顧住民及限於照顧工作環境，工作內容的定義應該要清楚」、「衛福部並未詢問我確認及瞭解相關情形。陳情後的改善只有丙君中午會餵飯，排班表上多列一些人，但沒在現場工作，只有形式上的改變」。
  - (5) 衛福部查復表示「依該家照服員工作要點及老人福利服務提供者資格要件及服務準則規定，照服員提供生活照顧服務內容包含環境清掃及整理等，爰尚符合規定」、「惟該員配置於非養護科，尚有不妥，本部將查明；倘屬實，另請澎老將該員調整回歸養護區」。
- 2、依本院調查，澎老之家確有將應專任從事兒少安置保護業務之生輔員及保育員等人力支援其他科室，然衛福部稱「因現行進用人數符合設置標準，爰無意見」，而以「員額涉及單位發展與業

務推動，又組織調整涉及相關規定且耗費時程，爰為因應實務需求而調整為現行運用情形」等語函復陳情人，至本院再進一步詢問始稱：

- (1) 該部自107年迄今派員至澎老之家進行輔導查核，業已發現部分少教所工作人員調整職務至其他科室，相關處理情形摘要如下：
  - (2) 107年9月26日、107年12月27日、108年6月11日及108年10月7日皆發現保育員及生輔員支援其他科室，不合法定人力比，經請澎老之家檢討改進見復，該家均無函復該部。
    - 〈1〉108年12月25日發現社會工作人員及生輔員支援其他科室，因澎老之家未積極改善，該部以109年1月9日函請限期提出改善說明，澎老之家分別於109年2月11日、109年2月14日、109年3月18日函復將相關支援人力陸續歸建，並補足法定人力；該部於109年5月28日進行無預警查核時，工作人員進用符合設置標準相關規定。
    - 〈2〉惟109年12月25日發現生輔員實際輪排人數與實際進用人數不符，請澎老之家改善後函復該部，迄今（本案約詢時，即110年6月30日）尚未回復。
  - (3) 該部表示，本案因澎老之家各單位編制人力與業務負荷不相當，致調整職務支援其他科室情形難以改善，將請澎老之家整體盤點相關正式編制人力工作項目及職掌，朝組織修編方向努力，以期人力運用能職權相當，名實相符。
- 3、另雖澎老之家稱因安置院生人數逐年遞減，為人力有效運用，始將超出法定最低應配置人力支援其他科室；惟查目前支援其他科室生輔員之到職

日期及本院訪談結果，渠等皆自到職日起即從事非生輔員本職工作，其後到職之其他生輔員才分配從事本職工作。對此，衛福部於本院詢問前提供書面資料表示「將於輔導查核時，抽訪工作人員，瞭解其實際聘用情形，避免此類事件再度發生，以維護工作人員權益」，惟：查澎老之家於101年接受兒少機構評鑑時，評鑑委員即提出「正職採代理制，會影響專業度，代理時間不宜過長，如生輔人員代理其他職務的情形」等改善建議；本院訪談有被調用其他科室情形之生輔員時，亦發現確實有此情形。

(五)以監護工及照服員未實際從事現場直接照顧服務為例，經訪談當事人及相關人等皆發現，被陳情之對象自始即未曾從事過照服員工作；故雖於表面上照服員之總應聘人數符合法定最低應配置人力規定，但實際存在人力調配及線上照服員照顧負荷之問題，如澎老之家表示：「現行實際上線照服員尚可勉強滿足照顧需求，但備援照顧人力仍明顯有吃緊情形」、「在實際運作及排班，尚需同時符合設立標準及勞動法規規定，目前進用照服員17人恐無法休假或連續排班」等語，然衛福部迄本案為止仍僅查察總應聘人力無違反該管法令規定而已。再以生輔員調整職務至其他科室為例，衛福部自承至107年時已有發現，惟澎老之家未依限函復改善計畫，衛福部亦無後續追蹤；而對於澎老之家向本院說明係因安置院生減少始有調配人力之需求等語，本案亦經訪談發現實情卻似非如此，惟衛福部卻未曾積極發現並妥善處理。

(六)綜上，本案衛福部前即知悉本案情形，惟對於意見反映未能慎重以待並積極應處，亦未適時介入協調



改善、平衡各方意見，致爭端及疑義持續，影響該家工作士氣，實未有效發揮上級機關監督及輔導功能，應確實檢討改善。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二、四函請衛生福利部確實檢討改進見復。
- 二、調查意見二、三函請衛生福利部澎湖老人之家確實檢討改進見復。
- 三、調查意見，函復陳訴人。
- 四、調查報告之案由、調查意見及處理辦法，於個資隱匿後，上網公布。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請社會福利及衛生環境委員會處理。

調查委員：蘇麗瓊、葉大華

中華民國 110 年 11 月 17 日

案名：衛福部澎老之家涉不當挪用照服員、生輔員案。  
關鍵字：老人福利機構設立標準、照顧服務員人力配置、監護工、兒少福利機構轉型、生活輔導人員。