

老人長期照護機構設立標準 及護理之家設置標準之比較

金 怡 桐
吳 家 齊
馮 旻 瑄
周 旻 瑄

一、前言

近年來，由於社會結構轉型及價值觀念轉變，民眾的福利需求相對增加；快速增加的高齡人口，加上疾病型態的慢性化，使得老年人的安養需求日趨多元化，長期照護的需求也日趨增加（註一）。因此，老人福利機構由純安養服務發展成爲視老年人健康狀況之不同而提供長期照護、養護服務、安養服務、日間托老、臨托服務、文康服務及到宅服務等，已經是必然的趨勢。

對於老人的安養與照護，經建會主張應輔導公立醫院部分病床轉型爲護理之家，提供誘因，鼓勵民間設立或增加長期照護老人的安養及養護機構。（註二）因此，在民國八十二年衛生署頒行了「護理機構設置標準」，並於八十七年六月放寬護理之家設置標準，藉此來鼓勵民間設置護理之家。同年十二月，內政部與衛生署也共同發布了以「照護爲主，醫療照護爲輔」爲本質的「老人長期照護機構設立標準」。

從很多的資料中顯示，老人長期照護機構與護理之家在服務內容及對象上，有很大的重複性。兩機構大多服務需要長期照護甚至沒有自理能力的老人，但是兩個性質相似的機構卻又分屬不同的主管機關、不同的設置標準，這不僅會造成服務的提供沒有完整性，更會造成人力、社會資源的浪費。故本篇報告旨在比較「老人長期照護機構設立標準」及「護理之家設置標準」，希望能比較出兩者的異同處，以了解兩機構的設置標準統一一致的可能性。

二、我國長期照護工作現況

至民國八十六年底，估算台灣地區需要長期照護的人數有一〇六、二一一人；其中，老年人口需要長期照護的人數占老年人口的五·五%，約有九五、五九〇人。而按照居家式及社區式照護佔七〇%，機構式照護佔三〇%的發展目標推估，預估需要機構式照護的人數約有三一、八六三人，然而目前僅能提供床數爲一四、六九一床，其提供率只有四六%，尙不足一七、一七二床之服務量。

(註二)

由以上資料可知，目前台灣地區之老人長期照護之服務量是無法滿足社會之需求量的。相同的結果，我們可以從高雄市政府社會局的統計資料獲得佐證：依據高雄市政府社會局統計，至民國八十六年十二月底止，高雄市年滿六十五歲以上之老人共有九二、五二人，需要機構養護者約有一、五〇七床，目前立案之老人養護機構收容一五一床；而未立案機構約收容八一人，預估尚有五四四人需要機構養護。

三、老人長期照護機構及護理之家設置標準 比較之理由

人口結構高齡化，家庭人口數逐年下降，未來小家庭、單親家庭、分偶家庭日增，家庭的功能逐漸式微，為家中老人提供的照護功能也相對減低；而且老人與子女同住的比例也從民國七十五年的七〇%降至八十五年的六四%，由此可知，老人機構式照護的需求必定增加。

在老人長期照護的需求量日趨增加之下，如何提昇與健全老人長期照護機構的服務品質與設置標準是老人福利中一個重要的課題。要讓住在機構內的老人度過一個有尊嚴且舒適的晚年生活，除了機構的服務品質要達到一定的水準之外，擁有一個舒適的生活空間是更重要的。

為了讓老年人在機構中能有舒適的生活空間，衛生署於民國八

十二年頒行了「護理機構設置標準」，並於八十七年六月重新修訂，放寬護理之家的設置標準；內政部與衛生署又於民國八十七年十二月二十二日共同發布了「老人長期照護機構設立標準及許可辦法」，希望能夠讓老人長期照護機構對於其空間的設置上，有一個標準可以遵循。以下我們也對於護理之家及老人長期照護機構做了了解與定義：

根據內政部頒布之「老人福利法」第九條（註四）規定：老人福利機構有長期照護機構、養護機構、安養機構、文康機構及服務機構五種；其中，長期照護機構是以照顧長期慢性疾病且需要醫護服務之老人為目的。而衛生署管轄之護理機構（註五）包括了護理之家機構、產後護理機構及居家護理機構三種；其中，護理之家是針對因身體或心理障礙無法自理日常生活者，為其提供所需之長期性、固定性服務，其服務項目大致為：護理、飲食、文康休閒、醫療、藥劑、檢驗、復健及臨終照護等。

再從現行的長期照護體系來看，老人長期照護依老人的健康狀況被分成四個層次。第一個層次是有急、重病的，需要住院、醫療照顧的，這個部分是屬於衛生單位的醫院層面；第二個層次是急、重病已經痊癒，但仍需要醫生、護士繼續給予照護的，這個部分是屬於衛生單位的護理之家；第三個層次是醫藥照護方面，只需要簡單門診、按時服藥的，其他大部分是生活照護方面，這個部分是屬於社政單位的養護機構；第四個層次是針對健康正常的老人，提供生活上的協助，這個部分是屬於社政單位的安養機構。（註六）

由現行的長期照護體系可知，老人長期照護系統應屬於第二、三個層次，它同時包含了醫療和社會福利兩大複雜的體系。所以，老人長期照護機構與護理之家是服務性質相近的機構，但是，這兩個性質相近的機構在行政上卻分屬不同的主管單位：從法規的層面來說，內政部與衛生署又各自有一套機構的設置辦法。這樣不僅會造成服務的提供沒有完整性，更會造成資源的浪費。

四、「老人長期照護機構設立標準及許可辦法」及「護理之家設置標準」之比較

以下，就將衛生署於一九九八年六月十七日修訂的「護理機構設置標準」(註七)中護理之家的設置標準及內政部與衛生署於一九九八年十二月二十一日共同發布之「老人長期照護機構設立標準及許可辦法」(註八)做一比較，藉此比較出兩設置辦法的不同處：

項目	設立標準	老人長期照護機構設立標準	護理之家設置標準	「老人長期照護機構設立標準」及「護理之家設置標準」之比較
	一、人員	護理人員	1 隨時保持至少有一位護理人員值班，每照護十五位老人應置一人，負責辦理護理業務。	1 每十五床至少應有一人。 2 設有日間照護者，按登記提供二十人之服務量，應增設一人。

	(二) 服務人員	(三) 社會工作人員	(四) 其他人員	
	1 每照護五位老人應置一人，負責老人日常照顧服務。(第五條四)	1 未滿一〇〇床者，應指定專人負責社會服務工作。 2 一〇〇人以上未滿二〇〇人者，應置一人。	1 老人長期照顧機構之病歷摘要、護理紀錄應指定專人管理。(第七條) 2 機構得視業務需要，置專任或特約醫師、物理治療師、物理治療生、職能治療師、職能治療生及營養師。(第五條)	2 設有日間照護者，每提供二十人之服務量，應增置一人。(第五條二)
	1 每五床應有一人以上。	1 未滿一〇〇床者，應指定專人負責社會服務工作。 2 一〇〇床至二〇〇床以下者，應有一人以上。 3 二〇〇床以上者，應至少有二人以上。	1 應有指定專人管理護理紀錄。 2 得視業務需要專任或特約醫師、物理治療師、物理治療生、職能治療人員及營養師。	3 負責資深護理人員，應具本法施行細則第十五條所定之資格與條件。 4 二十四小時均應有護理人員值班。
	△兩者標準一致	在社工人員的編制上，兩機構規定相同。	△在其他人員方面，兩機構相同。	均相同。

二、護理 服務設施	(一) 病房、寢室	<p>1 寢室 (第四條一)</p> <p>(1) 不得設於地下樓層。(第四條一)</p> <p>(2) 寢室樓地板面積，平均每位老人應有七平方公尺以上。(第四條一)</p> <p>(3) 每床應具有床頭櫃及與護理站直通之呼叫設備，其床尾與牆壁間之距離至少一公尺；床邊與鄰床之距離至少〇·八公尺。(第四條一)</p> <p>(4) 每床應具有床欄及調節高度之裝置，二人或多人床之寢室應有隔離視線之屏障物。(第四條一)</p> <p>(5) 每一寢室至多設八床。(第四條一)</p>	<p>1 不得設於地下樓層。</p> <p>2 應設病室並符合下列規定：</p> <p>(1) 床尾與牆壁間之距離至少一公尺。床邊與鄰床之距離至少〇·八公尺</p> <p>(2) 每床應有床頭櫃及護理站呼叫器。</p> <p>(3) 每床應有床欄及調節高度之裝置。</p> <p>(4) 二人或多人床之病室，應備有隔離視線之屏障物。</p> <p>(5) 設有日間照護者，視需要設置休息床位。</p> <p>3 應設護理站，並具有下列設備：</p> <p>(1) 準備室、工作車。</p> <p>(2) 護理紀錄、藥品及醫療器材存放櫃。</p> <p>(3) 應有下列急救設備：</p>	<p>△護理之家未規定每床平均面積至少七平方公尺。</p>	<p>△護理之家未規定每間病室至多設八床。</p>
--------------	-----------	--	---	-------------------------------	---------------------------

	<p>(6) 設有日間照護者，視需要設置休息床位。</p> <p>第四條一</p> <p>2 護理站應具有下列設備：(第四條一)</p> <p>(1) 準備室、工作車。</p> <p>(2) 護理紀錄、藥品及醫療器材存放櫃。</p> <p>(3) 應有之急救設備：氧氣、鼻管、人工氣道、氧氣面罩、抽吸設備、喉頭鏡、氣管內管、甦醒袋、常備急救藥品</p> <p>(4) 輪椅。</p> <p>(5) 污物處理設備</p> <p>3 應有空調設備。(第四條四)</p> <p>4 應有被褥、床單存放櫃及儲藏設施。(第四條九)</p>	<p>§鼻管</p> <p>§人工氣道</p> <p>§抽吸設備</p> <p>§喉頭鏡</p> <p>§氣管內管</p> <p>§甦醒袋</p> <p>§常備急救藥品</p> <p>(4) 輪椅。</p> <p>(5) 污物處理設備</p> <p>4 應有空調設備</p> <p>5 應有被褥、床單存放櫃及雜物之貯藏設施</p>	
--	--	---	--

	(二) 日常活動場所	(三) 衛浴設備	(四) 其他
	1 日常活動場所：平均每人應有四平方公尺以上。(第四條六)	1 應設衛生設備及淋浴設備；且應有為臥床或乘坐輪椅老人特殊設計之衛浴設備；多人使用之衛浴設備，應有適當之隔間或門簾，浴廁應有扶手及緊急呼叫設備。(第四條三)(四)	1 老人長期照護機構得視需要設置物理治療室、職能治療室。(第四條二)(二) 護理站應具有護理紀錄、藥品及醫療器材存放櫃。(第四條二)(二)
	1 按病床數計，平均每床應有四平方公尺以上。	1 病房應設衛生設備及淋浴設備。 2 應有為臥床或乘坐輪椅病人特殊設計之衛浴設備。 3 多人使用之衛浴設備，應有適當之隔間或門簾。 4 應有扶手及緊急呼叫系統。	1 應有護理紀錄放置設施。 2 應有醫材儲藏設施。 3 視需要設置物理治療、職能治療室。
	△兩機構規定之日常活動場所空間相同。	△兩機構之規定相同。	△兩機構之標準一致。

			三、建築物之設計、構造與設備
	(一) 總樓地板面積	(二) 一般設施	
	1 老人長期照護機構其樓地板面積，按收容老人人數計算，平均每人應有十六平方公尺以上。 2 設有日間照護者，其樓地板面積，按登記提供服務量計，平均每人應有十平方公尺以上。(第三條)	1 寢室具有良好通風及充足光線，且有可資自然採光之窗戶。(第四條一)(二) 2 照護區應有可資自然採光之窗戶。(第四條三)(二) 四 3 照護區走道淨寬至少一公尺。走道二側有居室者，淨寬至少一公尺。(第四條三)(三)	
	1 平均每床應有十六平方公尺以上(不包括車庫及宿舍面積)。 2 設有日間照護者，按登記提供服務量計，平均每人應有十平方公尺以上(不包含車庫及宿舍面積)	1 應符合建築法其有關法規規定。 2 病房病室應有可資自然採光之窗。	3 病房走道淨寬至少一公尺。
	△兩機構規定相同。	△在「老人長期照護機構設立標準」中並未註明護理之家一般設施之第一項：應符合建築法其有關規定。	△護理之家之設置標準中未註明走道兩側均有居室時，其走道淨寬至少為一公尺。

四、其他	1 寢室及照護區應有良好的通風及充足光線，且有可資自然採光之窗戶。(第四條一)(二)(三)(二)	1 應維持機構內外環境整潔。2 病室應通風、光線充足。3 廚房應維持清潔，並設有食物貯藏及冷凍設備。	△護理之家中，「其他」項之第一、四、六項，在「老人長期照護機構」設立標準中，並未列入。
	2 廚房應設有食物貯藏及冷凍設備。(第四條五)	4 用水供應充足，飲用水並应符合飲用水水質標準之規定	△其餘規定，兩機構均相同。
	3 樓梯、走道及浴廁地板，應有防滑措施及適當照明設備。(第四條十)	5 應有適當照明設備。6 應有蚊、蠅、蟑螂、鼠害防治之適當措施	
	4 設有太平間者，應具有屍體冷藏設備。(第四條十一)	7 設有太平間者，應具有屍體冷藏設備。	

五、比較說明及統計

將老人長期照護機構設立標準與護理機構設置標準作比較時，我們將其分類為：人員、護理服務設施、建築物之設計、構造與設備及其他四大項。而在人員方面又細分為：護理人員、服務人員、社會工作人員及其他人員；在護理服務設施方面，細分為：病房、

項目	標準	護理人員	服務人員	社會工作人員	其他人員	說明
老人長期照護機構	2項	2項	1項	3項	2項	
護理之家	4項	4項	1項	3項	2項	
統計(相同項)	2項	2項	1項	3項	2項	
		3項	1項	3項	2項	除資深護理人員之資格與條件長期照護機構未規定外，其餘均規定相同。
			兩機構規定相同。	兩機構規定相同。	兩機構規定相同。	

*「老人長期照護機構」的2項，「護理之家」列為3項，其內容相同。

寢室、日常活動場所、衛浴設備及其他；在建築物之設計、構造與設備方面，細分為：總樓地板面積、一般設施、空調設備、消防設備及安全設備。將兩個設置標準分類後，再根據其細項去做詳盡的比較。在下列的表中，我們於統計欄中僅統計相同之項目，不同處則於說明欄中說明：

(一) 人員

在人員的比較上，除了護理之家對於資深護理人員之資格與條件有所規定，而長期照護機構沒有規定之外，其餘的有關人員的規定均相同。

(二) 護理服務設施

在護理服務設施的比較上，大致上均相同。僅有在有關病房與寢室的規定上，護理之家較老人長期照護機構少規定了：每床平均面積至少七平方公尺及每間病室至多設八床的規定。

項目	標準	老人長期 照護機構	護理之家	統計 (相同項)	說明
病房、寢室		4項	5項	3項 = 4項*1 1項相似	在病房與寢室的規定中，護理之家未規定每床之平均面積至少七平方公尺及每間病室至多設八床。
日常活動場所		1項	1項	1項	兩機構設置標準的內容一致。
衛浴設備		1項	4項	1項 = 4項*2	兩機構設置標準的內容一致。
其他		2項	3項	2項 = 3項*3	兩機構設置標準的內容一致。

* 1. 「老人長期照護機構」的3項，「護理之家」列為4項，其內容相同。相似之1項為細項中，護理之家較老人長期照護機構

少規定每床的平均面積及每間病房之床數。

* 2. 衛浴設備中，「老人長期照護機構」的1項，「護理之家」列為4項，其內容相同。

* 3. 其他項中，「老人長期照護機構」的2項，「護理之家」列為3項，其內容相同。

(三) 建築物之設計、構造與設備

在建築物之設計、構造與設備的比較上，總樓地板面積中，老人長期照護機構與護理之家的規定相同；一般設施方面，老人長期照護機構較護理機構多規定了，若走道兩側有居室者，走道淨寬至少一·六公尺；而老人長期照護機構較護理機構未註明應符合建築法其有關規定。空調設備及安全設施方面，老人長期照護機構未註明應符合建築法及其他有關法規之規定；消防設備方面，老人長期照護並未註明其相關規定。除此之外，兩個設置辦法的規定均相同。

項目	標準	老人長期照 護機構	護理之家	統計 (相同項)	說明
總樓地板 面積		2項	2項	2項	兩機構規定相同。
一般設施		7項	6項	5項完全相 同；1項 相似	其中有一項不同： 即老人長期照護機 構未註明應符合建 築法之有關規定。

安全設施	消防設備	空調設備	
3項	0項	1項	
4項	1項	1項	
3項			
除老人長期照護機構未註明安全設施應符合建築法及其他有關法規之規定外，其餘兩機構之規定均相同。	老人長期照護機構未註明消防設施之規定	老人長期照護機構僅說明應有空調設備，但未註明應符合相關法規。	相似點為護理之家少老人長期照護機構規定：走道兩側均有居室時，其走道淨寬至少一·六公尺。

(四) 其他

最後，在其他項的比較上，除了老人長期照護機構未列入：應維持機構內外環境整潔、用水供應充足，飲用水並應符合飲用水水質標準之規定及應有蚊、蠅、蟑螂、鼠害防治之適當措施三點之外，其餘的規定兩機構均相同。

	項目	標準
其他	4項	老人長期照護機構
	7項	護理之家
	4項	統計 (相同項)
		說明
		除護理之家中「其他」項之一、四、六項在老人長期照護機構中未列入之外，其餘規定兩機構均相同。

由以上的說明可以清楚的了解到，兩個機構的設立標準是大同小異的，僅有部分的小細節有所出入，其餘的規定都是相同的。

六、結論

長期照護問題是一個連續且綜合性的問題，其所需的照護人力包括了社會服務專業人員、醫療專業人才與生活照護人力，然而目前我國的長期照護服務分散於不同的行政與服務體系，且福利的獲得及機構的設置標準亦有不同的法源依據。體系的分歧，不但會造成需要醫療照護或生活照護的老人及其家屬不知所措之外，體系間各自發展，更會造成資源浪費、發展不均及服務無法一貫性等現象。

就此篇探討的設置標準而言，兩個相似服務對象的機構，就因為主管機關不同：一個屬於社政單位；一個屬於衛生單位，而訂立了兩個幾乎一樣的設置標準，這樣反而會造成機構的混淆。因此，

相似的兩個設置標準是否有統一的必要，應該是無庸置疑的。

在長期照護體系中，醫療衛生與社會福利措施有很密切的關係，如果能使得衛生與社政工作相互結合，將有利於衛生福利業務水準的提升，尤其像老人照護機構，必須配合醫療衛生與社會福利，才能更順利的推動及提升其服務品質。（註九）

因此，在台灣已經邁入高齡化的現在，政府對於老人休閒、安養、長期照護的制度，應該更積極的去訂立配合社會潮流的政策，以滿足老人生存尊嚴的基本要求。但是有一點值得注意的是，政府在訂立政策之餘，也應避免政策的重複性，以免造成額外人力、物力及財力的浪費。

（本文作者：金桐現任屏東科技大學生活應用科學系副教授；吳怡芬、馮家齊、周旻瑄均為該系學生）

◎注釋（參考書目）

註一：唐啓明，社會福利實施現況檢討與改進，全國老人福利會議，一九九八年，第五一七頁。

註二：江睿智，邁向高齡化社會亟需前瞻政策，自由時報，一九九九年四月十二日，第十九頁。

註三：譚開元，現行醫療與福利相關措施重點報告，全國老人福利會議，一九九八年，第二頁。

註四：內政部，老人福利法，第九條，一九九七年六月十八日。

註五：衛生署，護理機構設置標準，一九九八年六月十七日。

註六：蕭金菊，「家屬長期照護慢性病人對支持性服務需求之探究」碩士論文，私立東海大學社會工作研究所，一九九五年

六月。

註七：衛生署，「護理機構設置標準」附表，一九九八年六月十七日。

註八：內政部及衛生署，老人長期照護機構設立標準及許可辦法，第三、四、五條，一九九八年十二月二十一日。

註九：全國老人福利會議，行政院衛生署社會福利業務報告，一九九八年，第二十六頁。