

融合北歐平等精神與臺灣經驗的社區 長期照顧



王 品

壹、特色

- 一、促進性別平等：本政策能同時且根本地改善家庭照顧者與照顧服務業勞工之處境，創造非低薪就業機會，吸引與支持男女兩性共同承擔家庭照顧責任、與投入照顧工作職涯，促進性別平等。
- 二、平等與尊重：強調政府與民間非營利團體之間是平等與尊重的關係，且長期照顧服務（以下簡稱長照）的提供者與使用者（包括家屬）之間也是平等與尊重的關係，在社區長照的平臺上共決協力，追求雙方之尊嚴、權益、與生活品質。彼此有對等的權利與義務，雙方均不得有身體或言語暴力等侮辱人格或蓄意刁難之行爲。
- 三、服務的目標是促進被照顧者的社會參與及人生實現；而非只是滿足人吃喝拉撒睡等基本生理功能之需要。
- 四、福利在地化：建置社區化平價、優質、普及的一套照顧服務系統，同時服務老人與身心障礙者，讓男女青壯老幼、鰥寡孤獨障疾者，在社區皆有所用、有所養、有所愛、有所樂。
- 五、同一套長照服務網，服務老人與身心障礙者：以同一套長照人員服務失能與失智的老人及身心障礙者，但給付規格與服務內容應按使用者之不同社會參與需要而設計，且服務人員之職前及在職教育均須包含老人與身心障礙者之需求認識。
- 六、重視自主性：在合乎法規與契約的前提下，服務安排須平等尊重服務使用者與提供者之自主性。
- 七、就業在地化：創造在地中高齡再就業與年輕人口群之非低薪就業機會。
- 八、人才開發：同步『向下（高職等）』及『向上（中高齡）』求才。
- 九、人才留任：照顧服務員採用『月薪制』聘僱，以穩定薪資。並建立多項加薪與升遷項目，遵照勞基法規保障勞動條件。
- 十、給家屬貼心且實惠的支持：本政策認真面對家庭照顧者的期待，擴大提供社區

化的居家照顧、日間照顧（到日照中心）、喘息服務、甚至臨時、夜間、與週末等延伸居家或住宿照顧服務，並貼心提供家屬參加教育訓練或自助團體等活動時，所需要的替手服務配套。

十一、開源與節流：每項服務均不免費而有自付額（類似健保的概念），以緩和政府財政壓力並鼓勵『夠用就好』之觀念，同步開源與節流，讓長照之財源具有永續性。但自付額額度與政府補助額度應定為多少、何時需提高或降低、因地制宜容許差異等，應交由社會討論。

十二、開放與參與：政策制定、執行、與調整過程中，資訊應公開、討論應開放，創造全民常態性參與及監督長照政策、各方利益能討論協商的平台，即北歐社會民主式福利國家的民主組合共決協力機制。為實踐此理念，本政策也歡迎任何建議，請 email：longtermcare.taiwan@gmail.com。

貳、基本理念

在老、幼照顧需求龐大，政府人力財力困窘，全國各地經濟、就業與家庭結構高度不穩的時代，社會福利服務政策應經由中央及地方政府層級的民主組合共決協力機制，讓政策的架構及其決策、執行與調整流程環環相扣，務實易行，平衡權利義務，以使政策的經費可由（中央、地方）政府和人民合理負擔，並使供需協調順暢，因地制宜促進在地非低薪就業與在地平價優質照顧，將照

顧政策、人口政策與就業政策做巧妙的結合，同時促進「壯有所用」與「幼有所長」、「老有所終」，發揮「預防性」（preventive）與「生產性」（productive）福利政策模式的功效，才足以因應新世紀的新需求。

參、目標

『社區長期照顧』追求的目標有三：（1）長照服務在地化與普及化，讓使用者在自己熟悉的地方營造有安全感、有尊嚴、有樂趣的生活；（2）重視社會參與及失能預防，（3）兼顧照顧者與受照顧者雙方的尊嚴、權益、與生活品質。社區長期照顧政策包含四部分：服務、人力、財源、法規。本文重點放在前兩者的討論，後兩者本文僅列出原則，細節規劃暫不討論。我們認為，政策架構如同『土壤、陽光、空氣、水』，當這四者都到位也都對味，則多元、有創意、有風味的長期照顧模式與互動氣氛，自然會在臺灣如百花齊放長出來。

肆、社區長照設計

一、服務：鼓勵多樣化、整合化、彈性、創意、社區化、全民參與、確保品質的服務。

（一）服務類型：分為三大類：1. 居家系列、2. 機構系列、3. 給家屬系列。

1. 居家系列服務（使用者原則上住在自己家裡，在家或出門使用服務）：

（1）居家照顧：由居家服務單位派出照顧服務員，到使用者家中（包括老

- 人或自立住宅)提供生活、身體與心理照顧，以促進使用者之尊嚴、愉悅、獨立生活能力、與融入社會的興致與能力。
- (2) 居家護理：由居家護理師提供傷口照顧、及鼻胃管、尿管等管路之更換。
- (3) 諮詢服務：用藥、營養、心理諮詢等。(由各專業者提供服務)
- (4) 日間照顧(托老所)：一周若干天或每天，白天到日間照顧中心參加活動、共吃午餐(含交通接送)。
- (5) 小規模多功能之居家照顧綜合支援中心：以小學學區為範圍，新建或改造範圍內之閒置公有建物或民宅，以提供有家庭感之小規模日間照顧、喘息服務、居家照顧、安養(住宿)服務、托兒、身心障礙者服務、志工連結、及福利諮詢等綜合服務之機構。
- (6) 餐飲服務：居家送餐、自助餐廳包餐、社區廚房(共煮共食)、用藥提醒等。
- (7) 交通接送：大眾運輸工具全面無障礙化(尤其是服務網最深入社區的公車)、無障礙計程車、交通費補貼等。
- (8) 居家無障礙環境改造：浴廁加裝扶手、門檻打平、門口臺階改緩坡等。
- (9) 輔具購買與租借補助：替照顧者省力的移位機、移位帶，促進使用者本身安全的助行器與各式拐杖、輪椅、電動車、氣墊床、洗澡椅等。
- (10) 警鈴(緊急通報系統)：包含可攜式之隨身求救鈕，以及於家中各房間內設置緊急通報按鈕，確保無收訊死角。
- (11) 社會參與：提供給輕中度身心失能者(包含憂鬱症與精障)及其家屬之多元社會參與機會，以促進交流與互助。例如長青學堂(老人大學)、里民活動中心、志工組織、社區守望相助通報系統、聯誼與旅遊活動、家屬互助式服務，其他創新社區服務等。
- (12) 社區心理健康支援系統：以社區中罹患精神疾病者為優先服務對象，再擴大到預防性關懷，再拓展為人人隨時可主動尋求協助的窗口。所謂『預防』，例如對於社區中有精神與情緒障礙者，組織民間協談單位，給予關懷、心理疏導、家庭協談等服務，以發揮預防與轉介功能。此支持系統應結合上述(11)社會參與之志工組織，並鼓勵病友成為志工。
- (13) 喘息服務：按照使用者之失能/失智程度，家庭每年可得到一定日數之『喘息服務』。喘息服務包括兩種：
- ① 居家喘息：派照顧服務員去家裡提供單日長時數、全日 24 小時、連續數天等之服務，以便讓家庭照顧者可以完全抽身，放心去辦其他事情，例如旅遊、進修、看病等。

- ②機構喘息：將使用者送到長照機構去使用 24 小時照顧的短期住宿服務，以便讓家庭照顧者可以完全抽身，放心去辦其他事情。
2. 機構系列服務（使用者不住在自己家裡，而住在社區內之長照機構）：鼓勵發展社區化之住宿照顧服務，可方便家屬親友隨時探望，也讓被照顧者能夠在自己熟悉的地理與人文環境中，有心理的安穩與歸屬感，降低被照顧者使用機構服務的排斥性與孤寂感，與家屬自責的心理壓力。形式包括安養、養護、長照、失智照護等機構，及夜間、短期、臨時、與緊急安置等住宿照顧，亦包含假日托顧、機構喘息等。此與上述居家系列之(5)小規模多功能之居家照顧綜合支援中心有局部重疊。
3. 給家屬系列服務：提供家庭照顧者資訊與支持，以減輕壓力並帶來安全感，避免發生『照顧者比被照顧者心理或身體先倒』的情況。資訊方面，包括提供『教育喘息』，派出照顧服務員去家庭替換家庭照顧者，以便讓家庭照顧者能出門接受教育與各式照顧訓練課程（尤其是關於失智與精障的認識及照顧技巧）。支持方面，包括提供諮詢與諮商、資源連結、組織家屬互助團體（實體社群與網路社群）、喘息服務、以及社會參與機會等。另外，關於『安全感』的建構，應將照顧者納入上述(11)社會參與的『社區守望相助網絡』，並為照顧者建立『家屬卡』，

上面記載『所照顧的人』的資訊，讓照顧者隨身攜帶，以便照顧者發生急難時，有關單位（如社會局）能夠馬上調配居家服務單位去該家庭支援照顧工作。

(二) 服務內容、頻率、定價、與管理：以上述『居家系列服務』中的『居家照顧』為例：

1. 內容：包含

- (1) 家務工作：主要項目為購物、簡易備餐、洗衣、清掃（範圍包括個人臥室及浴廁、客餐廳、備餐後之廚房清潔維護）等。
- (2) 身體照顧：上下床、洗頭洗澡、如廁、進食、穿脫衣服、簡易復健、戶外行動等。
- (3) 其他：陪診、備藥及提醒服藥、失能預防之觀念宣導及生活習慣養成、將重要事項紀錄在『照顧聯絡簿』上，與家屬交接等。

2. 頻率：居家照顧應該要按照使用者的最基本需要，提供『各種服務內容、時數與頻率』的排列組合，即『服務套餐』。例如，按照使用者的失能或失智程度，以及所需要的服務內容，所提供的『服務套餐』可以從『2 天來 1 次，1 次 2 小時，洗澡+散步』，到『1 天來 3 次，每次 1 小時，清理排泄物』，甚至包括週末及夜間的服務。但每日須要 24 小時服務者，管理中心將安排 2 位以上照顧服務員輪班服務。

3. 定價：上述各種服務套餐的定價，應由『地方長照費率委員會』討論決定，

每小時之定價係依照『服務難度』與『當地薪資水準』來決定鐘點費高低（見下表 2），以平衡地方上求才與求職之供需狀況。但偏鄉離島等資源不足地區，政府不應『給家屬照顧津貼（現金給付）』了事，而應加倍投資軟硬體資源，並提高使用者之補助額度，以促成在地長照人才（服務供給）與就業機會（需求）之養成。

4. 政府補助：政府給每位使用者的『每月補助時數』與『補助金額百分比』應定為多少，應交由社會討論（見下表 1），再交付上述『地方長照費率委員會』決定。
5. 人力管理：照顧服務員由派案管理單位聘雇，其工作分配與調度，亦由派案管理單位決定。例如：如果使用者為極重度失能者或身高體重較大者，派案管理單位可彈性決定安排 2 位照顧服務員同時（共同）服務 1 位使用者，以避免職業傷害。為保障照顧服務員職業安全所做之權宜彈性安排，其衍生之人事成本應由國家補助。

(一) 資格：

1. 使用者資格：合乎長照所訂定之身心失能（包含憂鬱症與精障）或失智標準者，皆可申請長照服務。由評估單位決定申請者是否適合使用居家系列服務，否則應推薦其使用機構系列服務或醫療服務，評估單位也負責核定『每月補助時數』。
2. 無『縣』界、無『區』界：長照服務應比照全民健保，地方政府不得以『戶

籍』等任何理由拒絕為其提供服務，包括跨縣市或同縣市但跨區居住或設籍的長輩或身心障礙者。

3. 失能/失智分級：老人依照失能或失智程度分三級：輕、中、重，但詳細分級方式應交由社會討論訂定，例如，隨著國人平均壽命提高，我們是否應該考慮讓超高齡衰弱者（例如 80 歲以上），不需『失能』也能使用一些輕度服務，以預防其失能。身心障礙者（包含憂鬱症與精障）之分級與長照服務內容設計，應參照世界衛生組織（WHO）所採用之「國際健康功能與身心障礙分類系統」（ICF）之精神與做法，交由社會討論制定。
4. 補助：政府的『補助時數上限』採類似健保的作法，同一種失能或失智程度的人每月的補助時數一致，家庭經濟能力不影響補助時數，這樣即可確保『平等普及』，而非只照顧『經濟弱勢』。至於政府的『補助費用百分比率』，則要依照家庭經濟能力分一般戶、中低收、低收等三級（請見下表），分別設定補助比率。財源穩健才能讓長照服務永續、普及與優質。再者，雖有『政府補助時數上限』，但每人每月實際『想』使用（即『願意購買』）的總時數，不必設限，讓人民自行選擇每月要額外自費購買多少小時的時數（額外時數無補助，須以全額價購買）。
5. 補助形式：由評估單位決定使用者『每個月可以得到多少小時的補助時

數』，使用者將上述由評估單位所核准之補助時數，用來購買政府核准並簽約之長照單位所提供之服務。人們可以購買自己所需要的服務時數，但是政府只補助到上述『補助時數上限』為止，其餘時數須完全自費（參照上述 4.補助）。

- 6. 照顧服務員可以『服務家人』的情況：照顧員的家屬成爲長照使用者，而希望該名照顧員服務自己家人，照顧員

也希望由自己來服務家人時，需經過特別的長照評估，確認此安排係考量『使用者』之最佳利益，且符合居家服務調派管理單位之人力調度原則，始可允准這種『家人服務家人』的人力安排。不過，照顧員不論是服務『家人』或『非家人』，長照管理單位對於照顧員之工作內涵與管理方式並無不同，使用者與服務者均要接受一致的長照管理。

表 1 居家服務政府補助程度

		長照 補助政策 (按照『經濟能力』分三級)					
失能程度 (分三級)	補助時數 每月上限		一般戶	中低 收入戶	低 收入戶	每週 總時數	服務 頻率
	【舉例】		按照實際核定時數計算 【舉例】	【舉例】	【舉例】	【舉例】	【舉例】
輕度	24 小時	政府補助	定價之 70 %	定價之 90 %	政府 補助 100%	1 周 6 天 共 6 小時	每天 1 次， 1 次 1 小時
		民眾自付	定價之 30 %	定價之 10 %			
中度	48 小時	政府補助	(以下類推)	(以下類推)			
		民眾自付					
重度	84 小時	政府補助				1 周 7 天 共 21 小時	每天 1 次， 1 次 3 小時
		民眾自付					

說明：1. 表中數字部分均可由社會公開討論決定。

- 2. 現制（2012 年）政府書面政策上所列的『補助時數上限』爲輕度失能 25 小時、中度 50 小時、重度 90 小時。但實際運作上，政府以預算有限爲理由，全國平均只核准服務使用者上述補助時數上限的一半，即輕度 12 小時、中度 24 小時、重度 50 小時，故表 1 中舉例的補助時數以目前政府立場來看尚做不到，只是爲了幫助思考，給大家一個討論的起點。

表 2 居家服務定價與計費方式【以下數字均為舉例】

居家服務		
服務難度 (分三級)	服務內容	定價(元/時)
		按照『服務難度』(分三級)與『薪資水準』(分二級)
		(1) 高薪資區(例:大臺北地區) (2) 低薪資區(例:中南部)
中度	① 家務清潔、膳食準備、簡易復健、推輪椅散步等	高區:180元/時
		低區:150元/時
困難	②有管路	高區:230元/時
		低區:200元/時
	③無管路	高區:200元/時
		低區:180元/時

說明：1. 表 1、表 2 中之數字均為假設性舉例。表 1 中，『政府補助額度 70%、民眾自付額度 30%』是現行長照政策（2012 年）。但『補助額度百分比』實際上應設為多少才能夠兼顧成本與使用意願、達到永續性，應交由社會討論，需將政府財政、經濟景氣、節約使用等因素納入考量。

2. 上述『每小時定價』並非照顧服務員的『時薪』，而是繳交給居家服務單位的『每小時服務費用』。依照本政策設計，服務時薪與服務定價皆高於 2013 年法定勞工基本工資時薪 109 元。

3. 『有管路』是指服務使用者有鼻胃管、尿管等插管狀況，因清潔處理過程較費時，故不僅服務定價需較高，且督導要確認使用者所購買之時數實際上足夠完成該工作內容。

4. 除上述定價外，亦可考慮制定『夜間與週末之服務加成定價表及政府補助方式』。

表 3 例一：一般戶『輕度』失能之居家服務使用者，每月使用 24 小時之費用（即政府補助時數上限）

服務 難度 (分三級)	服務 內容	定價 (1)高薪區 (2)低薪區 (元/時)	每 天 時 數 (時)	每 週 天 數 (天)	每 月 時 數 (時)	A =B+C 每月 費用 總計 (元/月)	B 政府補助 (1)輕度失能，補助 時數上限為每月 24 小時， (2)政府補助每小 時費用之 70% (元/月)	C 民眾自付 (1)時數上限內的 時數之 30%費用 (2)時數上限外的 時數之全額費用 (元/月)
						【中度】	家務清 潔、膳食準 備、復健、 推輪椅散 步等	180
		150	1	6	24	3600	(24)*(150)*(70%) =2520	(24)*(150)*(30%) = 1080
總計		高區	1	6	24	4320	3024	1296
		低區	1	6	24	3600	2520	1080

表 4 例二：一般戶『中度』失能居家服務使用者：每月使用 48 小時費用（即政府補助時數上限）

服務 難度 (分三級)	服務 內容	定價	每 天 時 數	每 週 天 數	每 月 時 數	A =B+C 每月 費用 總計	B 政府補助 (1)中度失能，補助 時數上限為每月 48 小時， (2)政府補助 每小 時費用之 70% (元/月)	C 民眾自付 (1)時數上限內的 時數之 30%費用 (2)時數上限外的 時數之全額費用 (元/月)
		(1)高薪區 (2)低薪區 (元/時)						
【中度】	家務清 潔、膳食準 備、推輪椅 散步	180	1	6	24	4320	(24)*(180)*(70%) = 3024	(24)*(180)*(30%) = 1296
		150	1	6	24	3600	(24)*(150)*(70%) = 2520	(24)*(150)*(30%) = 1080
【困難】	洗澡、處理 排泄物 【無管路】	200	1	6	24	4800	(24)*(200)*(70%) = 3360	(24)*(200)*(30%) = 1440
		180	1	6	24	4320	(24)*(180)*(70%) = 3024	(24)*(180)*(30%) = 1296
總計		高區	2	6	48	9120	3024+3360= 6384	1296+1440= 2736
		低區	2	6	48	7920	2520+3024 = 5544	1080+1296= 2376

表 5 例三：一般戶『重度』失能居家服務使用者：每月使用 84 小時費用（即政府補助時數上限）

服務 難度 (分三級)	服務 內容	定價	每 天 時 數	每 週 天 數	每 月 時 數	A =B+C 每月 費用 總計	B 政府補助 (1)重度失能，補助 時數上限為每月 84 小時， (2)政府補助 每小 時費用之 70% (元/月)	C 民眾自付 (1)時數上限內的 時數之 30%費用 (2)時數上限外的 時數之全額費用 (元/月)
		(1)高薪區 (2)低薪區 (元/時)						
【中度】	家務清 潔、膳食準 備、推輪椅 散步	180	1	7	28	5040	(28)*(180)*(70%) = 3528	(28)*(180)*(30%) = 1512
		150	1	7	28	4200	(28)*(150)*(70%) = 2940	(28)*(150)*(30%) = 1260
【困難】	洗澡、處理 排泄物 【無管路】	200	2	7	56	11200	(56)*(200)*(70%) = 7840	(56)*(200)*(30%) = 3360
		180	2	7	56	10080	(56)*(180)*(70%) = 7056	(56)*(180)*(30%) = 3024
總計		高區	3	7	84	16240	3528+7840= 11368	1512+3360= 4872
		低區	3	7	84	14280	2940+7056 = 9996	1260+3024= 4284

表 6 例四：照服員工時、薪資、居服單位收入之關係：假設：一位照服員每天工作 8 小時，星期一到六，服務 4 位使用者，每位使用者每月使用 48 小時。居服單位每月可從這 4 位使用者收到 31680 元（低薪資區）或 36480 元（高薪資區），故約可支付照服員每月約 3 萬元薪資。

照服員一位 (人)	每月服務幾位使用者 (人)	每位使用者每月使用的時數：皆為 48 小時 每週一到六 每天 2 小時 (小時)	照服員每天工作時數 (不含交通) (小時)	照服員每天工作時數 (含交通) (小時)	照服員每周工作天數 (天)	照服員每月工作總時數 (小時)	居服單位從一位使用者所得到 (1)總收入 (2)來自『政府』 (3)來自『自付額』 (參見表 4) (元/月)	居服單位從 4 位使用者所得到的 總收入 (元/月)
1	4	48	8	9.5	6	48*4= 192	高薪區： (1) 9120 (2) 6384 (3) 2736	9120*4= 36480
		48	8	9.5	6	48*4= 192	低薪區： (1) 7920 (2) 5544 (3) 2376	7920*4= 31680

說明：1. 關於照服員的薪資，到底一位照服員賺取一個月 3 萬元的薪資，一個月最少需工作多少小時？在『高薪區』，以難度為『中度』的服務每小時定價來計算（180 元/時），一位照服員每月最少需工作 167 小時。在『低薪資區』，以難度為『中度』的服務每小時定價來計算（150 元/時），一位照服員每月最少需工作 200 小時。但是因為一位照服員的全部工作時數絕少只有定價較低的『中度』服務，通常會包含定價較高的『困難』服務，因此實際上一位照服員每月服務 167 小時到 200 小時之間，即可賺到 3 萬元。

2. 本文未討論照服員薪資以外之福利、該福利之成本、以及提供該福利（成本）之責任究應落在政府（長照政策負責者）或民間非營利單位（照服員的雇主）身上等問題。勞工福利項目應多應寡，一方面會影響雇用成本增減，但另一方面會影響人力招募與留任難易度，實為兩難。例如成功克服人力招募與留任困難之兩單位，其所提供給員工之福利內容與成本均高過政府之補助範圍：(1)雲林縣老人長期照護協會，其提供給照顧服務員之福利，除了政府補助 80%費用之『勞健保』與『勞退』等兩項之外，還另提供 21 項福利，其成本全由該協會自行負擔；(2)新北市身心障礙者福利促進協會指出，該協會提供給員工之法定福利項目（勞保費、健保費、職災保險費、勞退提撥、休假、特休假、勞工 30 小時教育訓練等），其直接成本就高達薪資之 39.6%，因此如果以照顧服務員每月實領薪資 30,000 元為例，該協會所負擔之法定福利項目直接成本就達到 11,880 元之高，合計僱用一名照顧服務員之每月實際成本為 41,880 元。

二、人：長照政策最重要的部分就是確保『第一線照顧人才』來源充足、訓練有素。

(一) 照顧服務員資格：合乎長照所訂定之『照顧服務員』結訓資格者，皆可擔任照服員，並需接受長照管理系統之管理。

(二) 培育：採雙軌制：(A)從青年教育體系入手：在高職設立『長期照護服務科』，(B)從成人就業體系入手：由中央政府制定『照顧服務員』職業訓練課程（屬職前訓練）。

(三) 職種、職訓分級：將現有之照顧服務員的訓練與證照，均區分為兩級：(A)『基礎訓練』（丙級執照）、與(B)『進階訓練』（乙級執照）。完成各級訓練合格，即可開始服務該級對象，不需等到考到該級『執照』，以解決照顧人力缺工狀態。各級訓練所需之學分數與課目內容，應交由下述『照顧服務課程研發委員會』討論。關於業界擔心，照顧服務員受完基礎訓練後不想接受進階訓練的問題，也就是『完成進階訓練之人力』不足的問題，我們認為，這個問題要用加薪、升遷、與優質管理來解決（下面『獎勵項目』會詳談）。鼓勵照顧服務員受進階訓練是必要的，因為臺灣高齡化快速，將面對中重度失能失智人口快速增加，長期照顧終究會需要進階照顧專業人才。以不同級別的訓練搭配服務項目，是爲了讓長照更加專業、永續、公平的發展。

(四) 取得專業證照：

1. 丙照（基礎訓練）：完成下列任一項訓練課程並且成績及格者，即可取得『照

顧服務員丙級證照』之報考資格：

(1) 完成高職之『長期照護服務科』課程，成績及格

(2) 完成『照顧服務員』職業訓練課程，成績及格

2. 乙照（進階訓練）：『進入職場』並『（每年）完成一定時數與科目之在職訓練，成績及格』者，方可取得『照顧服務員乙級證照』之報考資格。

(五) 兩種職級的訓練重點：

1. 基礎訓練：側重人際溝通技巧、憂鬱症與精障照顧技巧、失智照顧技巧、中風復健、癌症照顧、用藥安全、居家輔具與輪椅使用、居家環境安全概念、簡單備餐（生活料理）、營養常識、人文關懷與倫理等。

2. 進階訓練：側重手術後照顧技巧、各種管路清潔處理、管餵技巧、安寧照護等。

(六) 在職訓練：工作安排應由淺入深。入門初期可視需要安排『一帶一，師徒制』。在職『進階』訓練課程之內容，須針對職場常遇問題而設計。參與『在職訓練』課程之時間，需算作『有薪工作日』，以鼓勵進修。

(七) 人力調度：人力調度的原則是善用『人員專業程度』與使用者『失能/失智程度』的搭配，亦即，完成第一級『基礎訓練』課程者，即可開始服務『輕度、中度』失能、失智、憂鬱與精障者。而完成第二級『進階訓練』課程者，或尚未完成進階訓練但督導評估其職能可勝任者，可全面服務重度失能、失智、憂鬱與精

障者。人員專業度與服務難度分級都會與薪資水準連動，專業性愈高、月薪也愈高，且須尊重派案不可挑案。遇到照顧難度較高之使用者，督導亦可適度安排進階級之『一帶一，師徒制』現場示範，算作『在職訓練』，以解決照顧人力不足與用人單位之困擾。

(八) 勞動條件：

1. 工作時數：照顧服務員分為『全職』與『兼職』兩種工作量：

(1) 全職者：每天之『工作時數』下限為 8 小時。也可以新增一種『做 75% 工的全職者』，亦即一天總工作時數下限為 6 小時的全職者。

(2) 兼職者：每月之『工作時數』下限為 90 小時。

不論(1)(2)何者，均需遵守派案要求，不可挑案，且須公平輪班。夜間或週末加班則有額外加給。工時『上限』依勞基法規定，但工會與管理單位協商後另有規定者，得依其規定。

2. 月薪制（註 1）：照顧服務員之薪資建議採『月薪制』，以克服現狀（目前政府長照設計）『時薪制』之不穩定，達到人才留任之目標。

(1) 與『時薪』無關：表 2 裡面的『定價』，是向使用者收取的費用，並不是付給照服員的薪水。照服員的薪水已採『月薪制』，而非『時薪』。

(2) 薪資分級：在『月薪制』下，照服員的薪資跟著『服務難度（即專業度）』走，分級的考量包括：(A)年資、(B)完成在職進階訓練、(C)取

得進階證照、(D)取得督導資格、(E)取得講師資格等。另有『夜間、週末』工作加給。

(3) 每月工作安排：在月薪制下，照服員每個月會被分派去服務什麼程度的失能者、服務些什麼內容、單案單點服務多少小時，都看督導配案的考量與技巧。不可挑案。

3. 無年齡歧視：報名照顧服務員的訓練課程或是聘僱訓後照顧服務員，應以『可達成任務』為招募或考試門檻，而非以『年齡』直接設定上限，因為有些中高齡者(60 多歲或甚至 70 多歲)體力還很好，既有經驗又有能力做專業照顧工作，且更懂得如何與年長者互動，應鼓勵這樣的人出來就業，以補長照人力之不足。

4. 休假：應按照勞基法的工時與例假規定，例如不可以連續工作二十四小時，並應享有每周一天的例假。

5. 職業傷害與職災預防：派案管理單位在做照顧人員之工作分配與調度時，原則為：(a)避免職業傷害與職災：儘量使用輔具（例如移位帶、移位板、懸吊移位機等），以減少職傷。如服務體型過大者，督導有權派兩人去服務，(b)長照評估單位如果於個案評估時，未檢查出『有傳染性疾病（例如疥瘡）』而派案給居家服務單位，造成居家服務單位之照顧服務員感染，須放『有薪隔離假』。所導致之居家服務單位人力時間與成本損失，應由評估單位（或政府）賠償，並負擔感染者

之就醫支出與隔離衍生之支出。

6. 獎勵項目與資格條件：以『獎勵實務經驗』來『破除文憑迷思』，這樣最實惠，也最能留住照顧人才。具體作法是：將月薪薪資基準分級，分級的考量為下述例舉項目。

- (1) 年資
- (2) 完成在職進階訓練
- (3) 取得進階證照
- (4) 取得督導資格：例如照顧服務員連續工作至少三年，且表現優異，並已完成進階訓練者，即可升為『居家督導員』，或是升任其他長照相關之管理、研發、諮詢、與資料管理人才職位。
- (5) 取得講師資格：例如照顧過『重度失能、失智、憂鬱症、或精障』之服務使用者，且表現優異者，即可取得職場上『師徒制』之實務講師資格，擔任上述各種『職前』與『在職』訓練課程之『實務講師』。除了讓『能做也會講』的人講授經驗，也要讓『能做卻未必會講』的人也能透過現場親自示範來帶領新進人員。至於表現優異之『優異』內涵為何，宜交由社會討論，且應納入家屬代表與照顧單位的意見。
- (6) 另有『夜間、週末』工作加給（加成計費）。

(九) 管理系統：

1. 居家督導員資格：來源有三種：
 - (1) 擔任照顧服務員，連續工作至少三年，表現優異，並已完成『照服員

在職進階訓練』與『督導職前訓練』者，即可升為『居家督導員』。

- (2) 具有『長照相關』學士（大學授予）或副學士學位（專科授予），並已完成『照顧服務員職前訓練』與『督導職前訓練』者。相關大學或專科科系包括：社會工作系、護理系、營養系、復健系、藥學系、心理系、老人照顧科系、老人服務事業管理系、長照相關科系、神學院之社工系與諮商系等。
 - (3) 具有『非長照相關』學士、副學士、或碩士及以上學位（包括神學院之學士、碩士等），且已修畢長照相關學程（例如：老人、社會工作等），並已完成『照顧服務員職前訓練』與『督導職前訓練』者。
2. 評估與派案『分工』：評估與派案應自由不同的單位完成。
 3. 評估單位：負責評估申請者的狀況是否符合法定長照之資格。
 4. 派案單位、地盤保障：派案單位即為照顧服務員之聘雇與管理單位。為確保一地之服務安排達到最經濟有效率，各個派案單位需有『地盤保障』，屬於該地區的服務使用者，一定派給該單位。
 5. 尊重與授權：派案單位的專業判斷應受到尊重，尤其是在工作分配、工作方式安排、整體人力調度、緊急狀況處理等方面。
 6. 管理目標：管理應追求兩個目標
 - (1) 妨礙最小：以『簡化行政程序』為

目標，來設計行政管理業務，例如：『填報最少報表、花最少時間填寫、用科技來省力』等。

- (2) 意義最大：政府所要求填寫的報表，不論是照顧服務員所填寫之照顧日誌（對服務使用者之身心觀察記錄），或是居家督導員所填寫之報表，均應有照顧管理上或是統計上之『意義』，避免浪費第一線照顧工作者用來陪伴『人』的寶貴時間。且統計數據要能反映當地長照之供需情況，並須定期對外公開（例如每季）。

7. 服務提供者與使用者之權利義務規範：

- (1) 遵照服務內容：服務使用者與家屬須遵守服務協議契約內容，不得隨意變更服務時間或內容，各項服務內容變更需經使用者（或家屬）及服務提供單位雙方協議後方能成立。
- (2) 變更服務時間：變更服務時間須於前一天上班時間內告知服務提供單位，否則一旦完成派案且照顧服務員已按原定服務時間到達服務地點，該服務時段仍需計價收費。
- (3) 尊重義務：照顧服務員有尊重服務使用者與家屬之義務，而服務使用者與家屬亦應尊重照顧服務員之服務專業。雙方均不得有言語暴力、性騷擾或侮辱人格之行為。若有上述行為，得終止服務。
- (4) 傳染疾病告知義務：服務使用者若

有傳染性疾病，例如：疥瘡、肺結核等，應誠實告知服務單位並暫停服務接受醫療，經醫生診斷不具傳染性時再恢復服務，避免造成社區感染。未盡告知義務者，得終止服務。

8. 長照科技發展：政府應設立規模足以誘人之獎金與專利輔導機制，每年公開徵求『貼心、聰明、省力、便宜』的長照改進建議與發明，並具體落實改進，以收『全民參與』之效。例如：針對輔具研發、輔具租借資訊、二手輔具修理、二手輔具倉儲管理借用系統、照顧資訊管理系統、遠距照護、線上諮詢、志工服務系統等。
9. 資訊公開：政府有『協助與促成社會討論』的義務，亦即確保資訊充足與公開、架設網路討論平臺、舉辦實體公聽會等。每月，管理系統應對外報告該地區長照之登記（需求）與使用（供給）狀況。
10. 『地方長照費率委員會』：上述各種服務套餐的定價、夜間與週末加成、政府補助比例等，應由『地方長照費率委員會』討論決定，每小時之定價係依照『服務難度』與『當地薪資水準』來決定鐘點費高低（見表2），以平衡地方上求才與求職之供需狀況。該委員會由下列代表組成：照顧服務員代表、服務管理系統承辦組織代表、家屬與社區代表、地方政府相關局處代表、專家學者等。
11. 『地方長照申訴委員會』：長照申請

者對評估結果、補助時數、或是服務使用有所不滿、或出現照顧服務員被『騷擾或傷害』等情事，應由『地方長照申訴委員會』處理申訴事宜。該委員會由下列代表組成：照顧服務員代表、服務管理系統承辦組織代表、家屬與社區代表、地方政府相關局處代表、專家學者等。

12. 『課程研發委員會』：主責照顧服務員之職前、在職教育訓練課程之研發。中央政府應組織『照顧服務課程研發委員會』。委員中，來自第一線之『長期照護機構』、與『居家照顧單位』之代表，各自不得少於四分之一，且惟有評鑑獲得『優等』及『特優』之單位，才可擔任委員。『照顧服務課程研發委員會』應定期調查第一線單位對於照顧訓練之意見，定期公布調查結果，並定期開會蒐集課程設計與修改之意見，落實為照顧服務員職前與在職訓練課程之內容。

三、財源：每一項服務的『使用費』，一定會有兩個來源：『政府補助』部分與『自付額』部分。政府補助與自付額比率應多高多低，應交由社會討論。

四、法規：立法應追求兩個目標『保障』與『鼓勵』：

- (一) 保障：保障安全、品質、公開、參與、公平、整合、監督、協調等。
- (二) 鼓勵：鼓勵與促成『一個窗口辦到好』的行政服務，並鼓勵各方去實驗，做出多樣化、有創意、活化在地公共空間、互助、重視人文的照顧模式。例如上述

『無縣界』之服務，中央可提供相關軟硬體的投資補助，獎勵有意發展『照顧服務』特色的縣市，去做出更有在地特色、且服務能量更大的照顧服務。

伍、結語

一、長照的發展須顧及長、廣、深的體積式建構

長照政策須考慮是否具有永續發展的長度、是否有社區化普及公平的廣度、以及是否能夠促進深入情感與專業化的照顧。

二、用長照創造平等、帶動經濟與社會服務

臺灣的貧富階級差距愈來愈大，使國家的凝聚力減弱內耗。我們不僅要以提供普及、優質、平價的『長期照顧服務』來拉平貧富差距與性別平等，減輕政府與人民在照顧上的財務負擔，更要以『長期照顧』本身為經濟龍頭，帶動內需，擴大公共、在地非低薪就業，為長照廣招人才，挹注活絡的力量，為『高齡少子化』的臺灣找到出路。

致謝

本文有諸多寶貴想法，來自下列臺灣非營利長照相關團體之貢獻，特此致謝（順序先後係按照單位名稱略去財團法人與社團法人字樣後之筆劃，由少到多）：中華民國殘障聯盟王幼玲秘書長、研發組郭洛伶組長；臺灣社區照顧協會劉毓秀教授、王慧珠執行長、林玉萍企劃研究部專員；臺灣基督長老教會雙連教會附設臺北縣私立雙連安養中心

蔡芳文執行長；雲林縣老人長期照護協會陳玲穎執行長、陳韋庭主任；新北市身心障礙者福利促進協會涂心寧總幹事（亦為臺灣居家服務策略聯盟理事長）。另外，特別感謝兩位文采極佳、思路清晰的朋友曾馨慧與洪婉雲，多次幫忙看稿，並給予諸多文字及想法上的寶貴建議，讓本文思慮更為連貫周

全、文字更為清晰明白。本文如有任何錯誤，其責任由作者承擔。

（本文作者為國立臺北大學社會工作學系助理教授）

關鍵詞：居家服務、社區照顧、在地老化、民主組合主義、身心障礙

📖 註 釋

註 1：『月薪制』是否為留任居服員的關鍵，是個可以討論的問題。臺灣多數的居家服務單位面臨嚴重的第一線照服員招募困難與留任困難問題。雖然臺灣的確有第一線居服單位以『時薪制』創造出『45%的照服員穩定就業三年以上』的成績，但那是同時搭配『極佳的整體福利制度』、『派案調度得宜（讓照服員工作時數飽滿）』、『按月發薪（即便政府補助款還沒下來，居服單位也先發薪給員工）』等多重條件。人力市場上我們聽到的勞工心聲是：寧可去做一個月薪很低的工作（例如換算下來時薪約 100 元上下），也不願意做『照服員』這種『時薪高（目前為 150 元），但每月薪水不穩定』的工作。薪資不穩生活不好規劃，心理上也較沒有安全感。再者，勞基法是以月薪制為主，時薪是屬於打工性質。照顧員的工作採月薪制才能走向專業化發展。採用『月薪制』成功提高留任率的案例，可參考新北市身心障礙者福利促進協會的經驗，該協會照服員留任三年以上者比例極高。

關於照顧服務員『月薪制』所造成的居家單位人事雇用『成本』問題，其實牽涉到的是居家單位『收入』的問題，亦即居家服務到底『案源量是否足夠、是否穩定』，是否足以支撐以月薪來聘僱照顧服務員。推到最後，這其實是『外勞控管』的問題。原因是 2012 年全臺灣有 20 萬合法外籍看護（外勞），等於說有 20 萬人需要居家服務，還有 14 萬非法外勞的『看護黑市』，總共 34 萬合法與非法外勞在賺取自費長照服務市場的就業機會。而全臺只有 3 萬多人在使用政府的長照居家服務。再者，申請合法看護外勞的過程作假容易、毫無稽查管理，所以濫用者眾。根據新新聞記者林瑩秋的報導（2012.11.14），政府對於逃跑外勞（非法外勞）的追緝能力極低，跑掉十個，只捉回一個，九個落跑外勞政府捉不到，難怪臺灣在 2012 年累計有 14 萬非法外勞。

既然臺灣的長照需求大部分都已經被合法與非法外勞吸納走了，難怪居家服務沒有足夠且穩定的案源。今年（2012 年）申請看護外勞的門檻大幅降低，亦即『80 歲以上，中度失能者（巴氏量表 60 分以下）』即可申請外勞。根據媒體報導，業界自己的調查是，

目前使用長照與本勞的人口中又將有一半左右的人轉去使用外勞，『外勞吸納走更多居家服務需求』的情形將更嚴重，讓居家服務的『案源少、案量不穩』問題更形惡化，照顧服務員薪資與工作處境更加不堪。總之，本勞月薪制的成敗繫於外勞控管之成敗，不管怎樣的長照設計都需要解決案源不穩的問題，也就是外勞控管的問題。