

第三節 照護服務品質確保與 照護需求者之保障

國家對照護服務市場所得採用之監督管理方式包含制定服務標準、監控服務提供者之履約能力、藉由評鑑來確保服務品質以及確保照護市場之良性競爭等四大面向⁹⁶，而如以管制之對象來分，則得分為長照機構以及長照人力兩類。

原則上本節內容應等同於長期照護服務法草案內容，蓋長期照護服務法即係以「長期照護服務」為其規範對象，故無論立法者就長照服務採取何種監督管理方式之設計，無疑問的是應以身為服務提供者之長照機構以及個別照護人員為規範對象。然本論文所討論之長照服務法草案版本，卻係以長期照護機構為主要規範對象，而幾無與個別照護人員之規定。

實則就我國現行長照法令之內涵，就長照機構之規範而言，雖仍存在不少法律問題，但總還是被列在現行法令之列，然而反觀就個別照護人員之規範，舉凡教育訓練、證照、定型化契約、服務評鑑等等之規範均極為匱乏，而此才正是極需藉由長期照護服務法補漏之處，故在此呼籲立法者應將對於個別照護人員規範之部分補齊，否則縱使通過長期照護服務法，對於現行長照體系乃至資源網絡之完善化亦將不會有過多助益。

壹、照護人力之規範

就照護服務所包含醫療照護、個人照顧以及社會性服務之三大面向，後兩者之供給占長照服務八成之比重，惟無論何種服務均係以人作為服務提供之主體，可見服務人力是長期照護服務輸送體系中之關鍵因素。

⁹⁶ 周怡君、莊秀美，前揭註19，頁209-211。

本文認為，既然長照服務法草案目的在於作為我國長照服務之根本大法，則除長照機構以外，自亦將長照專業人力納入規範，然此規範方式則大有學問，除了照顧服務員以及家庭照顧者以外，醫療、護理乃至社工人員等均在我國已有專法規定，因此立法者首先應思考的是，如何將照顧服務員以及家庭照顧者納入法規範體系中，其次則是各類照護人力間之規範整合問題。

一、本國照護人力

對於解決我國照護人力短缺問題，除了從養成教育的長程目標著手外，更涉及如何將專業人力引入到照護市場，並藉由採行保障照護人力勞動權益之措施來提高投入意願，亦即，國家必須有意識地介入到媒合人力進入照護市場的機制，亦即對於我國長照市場之人力短缺問題，必須採取更積極的輔助措施，以最大的努力來支持長照人力網絡的建置，而非僅立於監督、旁觀之角色而任由市場自行發展。

(一)養成教育及與照護市場之連結

首先就養成教育部分，長期照護涉及醫療、護理、復健及社工等專業人力之合作，但各類服務人力均呈現嚴重不足的現象，加上因政府未能妥善評估國內對於照護人力類型之需求，導致難以訂定人力培育計畫，並且在養成教育中有關老人或長期照護之課程相當有限，是以針對專業人力的培養，應從增加老人照護課程開始，而由於專業人力必須經過一段長期的訓練，並非一蹴可及，為因應長照保險開辦後可能的龐大需求量，從現在開始，政府即必須採取更積極的方式來扶植照護專業之人力資源。

舉例來說，現在老人社會工作人員除了弱勢救助及保護工作以外，尚有監督及指導照護服務輸送之任務內涵，然而大多數之老人社工在學校並未接受完整之相關課程訓練，導致在照護評估、計畫擬定乃至於監

督服務品質時，自我摸索或由做中學之困境⁹⁷，造成變相犧牲照護服務品質的問題，實則不僅社工領域有此問題，因此國家應全方位的考量長照所需之專業人力，並從各專業人力之養成教育中加入長期照護之課程內容，以培養潛在之專業人力。

其次，於照護人力養成後，國家不得對其去向不管不問，以照顧服務員為例，照護服務中以內涵為勞力密集且較不專業之生活照顧工作為大宗，如家事、洗澡、餵食或協助如廁等，因此照護服務員乃是長期照護體系中需求最甚之人力⁹⁸。然而研究統計，目前國內之長期照護人力嚴重不足，尤以照顧服務員之短缺問題最為嚴重⁹⁹，然而基於在於低薪資及低社會形象之雙重負面影響，使其通過培訓課程或獲得丙級證照後，亦大多不會進入照護市場，縱使進入市場後亦不易留任，導致我國照顧服務員在我國照護市場始終呈現嚴重不足且高流動之情形¹⁰⁰。由此可見，國家除應在培植照護人力階段下功夫外，更應採取輔導其進入「照護服務」市場之協助措施，而不僅僅輔導其進入「就業」市場，否則將無助於舒緩照護市場人力孔急之問題。

(二)勞動權益之提升

就提升本國照護人力之勞動權益問題，有學者¹⁰¹批評，我國現行長照政策過度強調需求量之供給是否充足，反而忽略提供照護服務者本身之勞動權益，將無助於達到良性照護之互動過程，因此未來如能朝改進照護服務人力之勞動條件前進，諸如提高薪資、改善工作條件、提供在職訓練之機會甚或是補助到偏遠地區服務之交通費用等等，均將有助於提高專業人力投入長照領域之意願。

⁹⁷ 陳伶珠（2011），〈建構老人社會工作人員專業能力之研究〉，《台灣高齡服務管理學刊》，1卷2期，頁141-142。

⁹⁸ 吳淑瓊，前揭註81，頁7、10。

⁹⁹ 吳仰哲，前揭註51，頁75。

¹⁰⁰ 吳玉琴，前揭註43，頁258。

¹⁰¹ 謝玉玲，前揭註69，頁81。

而就勞動權益提升部分，要特別討論的是我國於家庭場域中提供照護服務者之勞動條件問題，以照顧服務員為例，其大多投入於機構照護，而非居家照護領域，其中一個原因是居家照護中之非典型勞動型態，使照顧服務員處於派遣模式下勞動條件不穩定之狀態¹⁰²，然而派遣人力之勞動條件問題並非僅存於長照領域中，資方本身亦越來越慣用此種模式僱用員工，已逐漸成為影響我國勞工權益之嚴重問題，是以在難以排除派遣人力模式的前提下，或許應考量的是如何使保障勞工在派遣模式下之勞動權益。

針對居家照護領域之人力派遣問題中，本文認為未來長照保險在與居家照護機構訂立照護特約後，再由其派遣照護人力到家庭中提供服務，屆時照護服務之輸送關係將不僅存在於居家照護機構、直接提供服務者以及照護需求者三方，更涉及將此服務輸送模式納入給付範圍之長照保險人，建議立法者對此應有意識，並思考在此複雜多邊法律關係下，應採行何種監督及管制手段，以確保照護服務之品質。

二、外籍照護人力

從1992年開放外籍人力進入台灣長照領域，原本是將外籍照護人力定位為補充角色，而無替代本國照護人力之用意，然歷經多年後卻成為我國長照極度仰賴之人力資源之一¹⁰³，自2003年以來所培訓之本籍照護人力，僅有不及一成真正進入照護市場，使得目前國內逼近20萬的外籍照護人力，實際上已成為我國居家照護類型中之主要服務人力¹⁰⁴，因此就實際狀況來看，我國必須正視外籍看護已成家庭照護主力之事實¹⁰⁵，國家必須從外籍照護人力之教育訓練以及勞動權益事項為全面性之介入

¹⁰² 謝玉玲，前揭註69，頁63、76。

¹⁰³ 謝玉玲，前揭註69，頁67。

¹⁰⁴ 陳正芬（2011），〈雙軌分立的長期照顧體系——照顧服務員國籍與品質的抉擇叉路〉，《台灣社會研究季刊》，85期，頁385。

¹⁰⁵ 高文琦（2010），〈德國「老人照護士」（Altenpfleger/in）制度及其法律規範〉，《開南法學》，4期，頁165-166。

規範。

(一) 照護服務之訓練

目前我國居家照護人力一般都以聘請外籍勞工之方式來因應，外籍看護在來台前應在當地接受90小時之基本訓練，此訓練課程及由仲介公司負責，政府對訓練之內容乃至於評分等完全沒有更具體的規範¹⁰⁶。然而外籍看護工來台前在當地接受的訓練課程，主要為護理訓練，但授課者資格參差不齊、多以口頭代替實際訓練，然而一旦進入家庭服務，即被要求概括所有照護工作（包含遭法令禁止進行之鼻胃管或導尿管照護）以及家務工作¹⁰⁷。而除了外籍看護未受過正式、專業之照護訓練外，在其與家庭融合過程中尚涉及文化背景及語言上之差異問題，在此狀況下，其是否能夠兼顧老人生理以及心理上之需求，頗值令人懷疑。

而在現行將外籍看護引入到我國長照體系之過程中，並無官方之引入外籍照護人力制度，政府所涉及者僅係在一開始限制申請外籍看護者之資格，除此之外均係由民間仲介體系負責，然民間仲介在引進外籍照護人力時，亦僅以外籍看護之職前訓練以及人力介紹為其任務內涵，至照護工作之具體指導以及管理成本均交由雇主承擔，但是雇主本身是否即能夠承擔起此指導責任？首先語言交流可能就是一個問題，此外，其本身可能亦不具有照護或護理專業知識，而國家採取「雇主完全責任」之政策，欠缺應對其擔起責任之認知，只會造成對於雙重弱勢（外籍看護及照護需求者）之傷害，因此引來不少批評¹⁰⁸。

本文認為，國家不得將外籍看護之照護服務訓練均撒手交由仲介或本國雇主，從國家所負有對於照護服務品質之確保責任來看，國家必須

¹⁰⁶ 謝玉玲，前揭註69，頁82-83。

¹⁰⁷ 陳正芬（2011），〈管理或剝削？家庭外籍看護工雇主的生存之道〉，《台灣研究季刊》，85期，頁103-108。

¹⁰⁸ 蔡幸繹（2007），《臺灣外籍家庭看護工之現象與省思兼檢視長期照顧政策》，國立政治大學勞工研究所碩士論文，頁53-54；謝玉玲，前揭註69，頁85。

就此承擔起必要的責任以維護照護品質，而負起責任的第一步就是從建立外籍看護之教育訓練制度開始。

(二)落實勞動權益之保障

外籍看護除了以家庭為主要工作場域以外，其實亦普遍存在於照護機構之內，在家庭工作之外籍看護，由於家庭內照護工作之模糊性，而受到照護工作及家務勞動之雙重壓迫，工作時間亦較機構之輪班制為長，在無休假之狀況下，幾乎是處於社會隔離之狀態，而就機構而言，為降低人事成本，往往使外籍看護負責較多服務對象，且工作內容亦較本國看護繁瑣¹⁰⁹。

國內對於外籍看護之工作權保障極為不足，諸如工時、薪資乃至於福利均受到剝削，雇主握有解僱及遣返之生殺大權¹¹⁰，使外籍看護容易陷入被歧視及因語言隔閡而來之工作困境，而就外籍看護提供照護之領域，最令人詬病處在於仲介業者之層層剝削問題，在其身心均遭受壓迫之情形下，此時最可能遭殃的即為其所照護之服務對象¹¹¹，因此政府必須採取措施以解決外籍勞工遭仲介業者不合理剝削的問題，從源頭之仲介業者開始到雇主均加以嚴格控管。

對外籍看護勞動權益保障的議題上，除了仲介公司與雇主的共同箝制之外，國家欠缺監督機制也是一大原因¹¹²，故國家應有必要加強管制強度，例如對仲介公司加以規範，故有論者提出，就外籍人力仲介公司之業務範圍，應將之侷限於人力媒合，至外籍看護之居家照護訓練，應與本國照護人力相同，由主管機關委由現行辦理之居家照護服務單位進行¹¹³，而勞動部也應確實保障外籍人力之工作權益，就外籍看護所提供照護服務之相關規範，諸如教育訓練乃至於品質確保等，留由長照服務

¹⁰⁹ 謝玉玲，前揭註69，頁72-73。

¹¹⁰ 謝玉玲，前揭註69，頁68。

¹¹¹ 吳仰哲，前揭註51，頁46、74-75。

¹¹² 陳正芬，前揭註107，頁112-119。

¹¹³ 陳正芬，前揭註104，頁385。