

本報告僅供委員參考

從日本立法經驗探討我國  
照顧服務員建立專業制度相關法制議題

法制局 蔡琮浩撰

中華民國 113 年 5 月



# 從日本立法經驗探討我國照顧服務員建立專業制度 相關法制議題

## 目 次

|                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------|----|
| 摘 要                                                       | 2  |
| 壹、背景說明                                                    | 1  |
| 貳、問題研析                                                    | 2  |
| 一、我國長照及照顧服務人力資源分析                                         | 2  |
| 二、長照服務人力缺乏因素探討                                            | 5  |
| 三、我國照服員之職涯情形                                              | 6  |
| 四、專業建立問題                                                  | 10 |
| 參、日本經驗                                                    | 12 |
| 肆、問題檢討與建議                                                 | 23 |
| 一、建立照服員分級進階制度，並設計職涯階梯                                     | 23 |
| 二、依不同職能分級建立照服員專業證照制度                                      | 25 |
| 三、辦理不同分級之認證教育訓練，訂定分級進階輔導辦法                                | 27 |
| 四、明定長照人員未完成受訓者之法律效果                                       | 28 |
| 五、配合專業制度建立，研議開放不同等級項目以滿足不同族群需求                            | 30 |
| 六、推動成立全國公（協）會，並訂定專業倫理守則                                   | 31 |
| 七、逐步提升國人尊重照顧工作專業意識                                        | 33 |
| 伍、結論                                                      | 35 |
| 陸、條文對照表                                                   | 36 |
| 參考文獻                                                      | 38 |
| 附錄：「從日本立法經驗探討我國照顧服務員建立專業制度相關法制<br>議題」專題研究報告（初稿）座談會紀錄及參採情形 | 43 |



## 摘 要

國家發展委員會曾推估，我國 2025 年將進入「超高齡社會」，老人扶養比及失能人口增加，使得「照顧」工作成為未來政府必須積極面對的最重要課題之一。長期照顧的照顧人力不足、流動率高，一直是長照產業面臨的最大難題。本報告探討長照產業中最關鍵的照顧服務人力資源狀況、服務人力缺乏因素、我國照顧服務員的職涯狀況及其工作專業化之相關問題，再從日本建立照顧服務專業制度的立法經驗中探討我國照顧服務員專業制度建立的相關議題，期深入瞭解專業制度建立對照顧服務人力資源的影響，並提出修法建議，俾供委員參考。



# 從日本立法經驗探討我國照顧服務員建立專業制度 相關法制議題

## 壹、背景說明

世界衛生組織 (World Health Organization, WHO) 指出，到2025年<sup>1</sup>，60歲以上人口總數將達到約12億，到2050年則來到20億，其中80%生活在發展中國家。為因應此趨勢，WHO於2002年時提出活躍老化 (active aging) 的概念，以提升老人壽命與生活品質為目標，提供最有效維持健康、社會參與及生活安全重要性的一種過程<sup>2</sup>。這其中也包括失能老人仍應保持活躍標準，能根據自己的需求、願望和能力參與社會。我國至112年止，65歲以上老年人口占總人口的18.35%，人數達429萬6,985人，扶養比為43.42，人口老化指數（以65歲以上人數除以未滿15歲人數所得之數）達153.83<sup>3</sup>。國家發展委員會也推估，2025年將進入「超高齡社會」（即65歲以上人口占總人口比率超過 20%），老年人口超過470萬人，至2030年扶養比將來到53.2%<sup>4</sup>，等於每2位工作年齡人口須背負1位依賴人口，顯見未來對於長期照顧（以下簡稱長照）的需求迫切，「照顧」工作將成為未來政府必須積極面對的最重要課題之一。

長照產業發展最重要的關鍵之一在於照顧人力資源。長照工作屬於勞力密集服務產業，而人力不足、人員流動率高難以留才、年輕人不願從事，一直是長照產業最大的難題。除了本國照顧人力不足外，在世界各國競相爭奪移工的狀況下，未來也可能面臨移工減少的危機，因此更應該積極培育本國人才投入長照產業。

論者指出，社會應該翻轉對「照顧人」這件事的看法，不要以低

---

<sup>1</sup> 本報告有關年份之使用，原則以民國紀元表示，並省略民國，但涉及國外法例或引述國外文獻者，除註釋中網頁瀏覽日期外，改採西元紀年表示。

<sup>2</sup> World Health Organization(WHO), Active Aging: A policy framework, Geneva, 2002/4, P6、12.

<sup>3</sup> 內政部戶政司，各縣市年底三階段年齡人口數、百分比及其扶養比，112年12月31日，網址：<https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>，最後瀏覽日：113年3月4日。

<sup>4</sup> 國家發展委員會，中華民國人口推估（2022年至2070年）新聞稿，111年8月22日，網址：<https://pop-proj.ndc.gov.tw/>，最後瀏覽日：113年1月19日。

薪勞動力看待，畢竟這是一個身心壓力都很大的工作<sup>5</sup>。其中，照顧人力專業化制度將成為其中的關鍵。爰此，本報告透過分析長照產業中照顧服務人力資源狀況，並從日本建立照顧服務專業制度的立法經驗中探討我國照顧服務員（下稱照服員）建立專業制度相關議題，期瞭解專業制度建立對照顧服務人力資源及長照產業發展的影響。

## 貳、問題研析

### 一、我國長照及照顧服務人力資源分析

以老人而言，根據衛生福利部（以下簡稱衛福部）的資料推估，我國 65 歲以上老人失能率為 18.9%<sup>6</sup>，換算人數超過 77 萬 2,214 人。若以長照需求人數而言，衛福部資料顯示，111 年長照需求人數推估為 82 萬 9,431 人<sup>7</sup>。若以高推估計算，長照需求人數至 115 年則可能突破 100 萬人<sup>8</sup>。另以衛福部老人狀況調查<sup>9</sup>結果，65 歲以上自述日常生活活動（ADLs）有困難且幾乎同時工具性日常生活活動（IADLs）有困難需人協助者，人數高達 75 萬 1,731 人。換言之，我國目前長照需求人數約在 75 萬人至 100 萬人之間<sup>10</sup>。

前揭調查亦呈現需人協助老人之主要照顧者以家人照顧為主（63.66%）；非家庭照顧者則為看護（18.12%）；居家/社區照顧服務員比例為 6.72%。前一次的調查<sup>11</sup>則顯示，主要家庭照顧者年齡有

---

<sup>5</sup> 許慈倩，〈從政策引導重構長照人力：專訪臺灣勞工陣線孫友聯秘書長〉，《在野法朝》，第 28 期，105 年 1 月，頁 50。

<sup>6</sup> 失能定義：自述「有任何一項日常生活活動(ADL)有困難」，其活動項目包括進食、洗澡、穿脫衣服、上廁所、上下床、與室內走動等 6 項。見衛生福利部國民健康署，65 歲以上老人失能率，政府資料開放平臺，112 年 4 月 27 日，網址：<https://data.gov.tw/dataset/88441>，最後瀏覽日：113 年 3 月 3 日。

<sup>7</sup> 衛生福利部，長期十年計畫 2.0 相關統計表，長期照顧十年計畫 2.0-長照服務涵蓋率，112 年 1 月 30 日，網址：<https://1966.gov.tw/LTC/lp-6485-207.html>，最後瀏覽日：113 年 2 月 1 日。

<sup>8</sup> 衛生福利部，《長期照顧十年計畫 2.0（106～115 年核定本）》，105 年 12 月，頁 65。

<sup>9</sup> 日常生活活動(Activities of Daily Living, ADLs) 指「洗澡」、「穿脫衣服」、「上廁所」、「上下床或椅子」、「室內走動」、「吃飯」等 6 項日常生活活動；工具性日常生活活動(Instrumental Activities of Daily Living, IADLs)指在「處理家務」、「備餐」、「獨自外出」、「洗(晾曬)衣服」等 4 項工具性日常生活活動。見衛生福利部，《中華民國 111 年老人狀況調查報告》，113 年 1 月，頁 17-19。

<sup>10</sup> 依衛福部於本報告座談會上呈現之數據，113 年推估之長照失能人數為 69 萬 7,550 人。

<sup>11</sup> 衛生福利部，《中華民國 106 年老人狀況調查報告》，107 年 9 月，頁 41-42、67-70。

41.47%未滿 55 歲，且 60.81%沒有上班。55 至 64 歲長期照顧家人之主要照顧者平均照顧年數為 8.89 年，平均每日照顧時數為 11.02 小時，且高達 49.22%沒有可以輪替照顧的人。前揭數據顯示，失能老年人口快速增加，對於長照的需求也增加，但國人仍以子女或配偶為主要照顧者，因照顧家中長者關係將影響中高齡者之勞動參與，且照顧時數偏長亦影響照顧品質，無輪替照顧者更增加主要照顧者之壓力，更顯示國內對於長照服務之迫切需求。截至 113 年 1 月底，實際投入長照服務之在職照服員達 9 萬 7,393 人<sup>12</sup>，雖然依照衛福部長照司的推估，僅照顧管理類仍有短缺情形，目前照服員的需求尚無不足情形<sup>13</sup>。然而，審計部查核曾發現，服務需求人數推估參數有參據資料不夠精準之問題。是以，在長照需求人數以推估的情形下，對照服員之供給面亦多有討論。如長照十年計畫 2.0 推估，106 年長照領域需要 39,195 名照顧服務員、3,485 名社工，110 年時需要 47,078 名照服員、3,786 名社工，已與社會實際需求情形有落差。另根據監察院調查報告顯示，照服員（居家式，下稱居服員）109 年時短缺超過 9,600 人，社區式約 300 人，且照服員受訓結業後實際執業率僅 24.5%<sup>14</sup>。爰對於長照現場之照服員人數是否足以因應前揭失能老人及長照需求人口快速增加之趨勢，容有討論之空間。

衛福部從 105 年開始推動長期照顧十年計畫 2.0（以下簡稱長照 2.0），除積極建構居家及社區式服務為基礎之社區照顧服務體系（長照 ABC）外，亦將充實各類長照人才視為計畫重點。不過調查發現，照服員主要以女性為主，年齡層多在 45 至 54 歲，由於照服員之年齡普遍偏高，故體能衰退是其最主要的工作困擾，吸引年輕勞動力

<sup>12</sup> 依衛福部於本報告座談會上呈現之數據。

<sup>13</sup> 迄 111 年 2 月底止，衛福部長照司推估照顧服務人員需求數為 70,629 人，現職數為 91,398 人。見張峻萍、賴欣憶，《我國因應高齡化之醫療及長照制度初探（編號 111086）》，立法院預算中心，111 年 7 月。

<sup>14</sup> 監察院，《109 內調 0065 調查報告》，109 年 6 月 16 日，頁 166。

進入照顧服務產業為當務之急<sup>15</sup>。

隨者世界人口老年化趨勢，各國對長照服務人力需求均不斷增加。以歐盟為例，約有 630 萬人在長照 (long-term care) 部門工作，短短 10 年內就增加三分之一的從業人員<sup>16</sup>。經濟合作暨發展組織 (OECD) 成員國為應對老齡化人口快速增加，也表達需在 2040 年前大幅增加長照服務人員 (下稱長照人員) 的數量較目前增加 1 倍以上<sup>17</sup>。而根據國家發展委員會 2030 年整體人力需求推估，預估未來新增的人力需以醫療保健及社會工作服務業人力占比擴增 0.6% 最多，在高齡人口急速成長以及國人預防保健觀念盛行下，預期將帶動醫療保健、老人安養等相關產業發展與相關人力需求的快速成長<sup>18</sup>。若進一步推究可以發現，醫療保健及社會工作服務業增加人力原因主要以「退離者之補充」最多<sup>19</sup>，顯見長照人員之離退原因亦為長照服務人力資源管理中相當重要的一環。

對應長照產業的蓬勃發展，照服員是提供以人為本優質服務的關鍵，如果不能提升長照人員的專業素質，便無法提供優質的長照服務，亦不利於長照產業的長期發展。綜上，在人口老化、失能老人增加及長照產業發展的趨勢下，長照服務的需求人數將大幅增加，但由於需求人數採推估方式，對於目前實際長照服務人力需求狀況是否足夠仍有待確認。惟從照服員受訓結業後實際執業率低、照服員多屬中高齡、長照人員之離退補充問題與失能老人持續增加之趨勢可以

---

<sup>15</sup> 勞動部，勞安所研究：長照機構照顧服務員女性占 8 成，年齡多在 45 至 54 歲，工作時姿勢不自然占 1 成多，110 年 2 月 5 日，網址：<https://www.mol.gov.tw/1607/1632/1640/13412/post>，最後瀏覽日：113 年 2 月 2 日。

<sup>16</sup> Eurofound, Long-term care workforce: Employment and working conditions, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020/12/14, p1.  
<https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2020/long-term-care-workforce-employment-and-working-conditions>,

<sup>17</sup> Ana Lena-Nozal, Eileen Rocard, Paola Sillitti, Providing long-term care: Options for a better workforce, International Social Security Review, Vol. 75, Issue3-4, 2022/7, p123.

<sup>18</sup> 國家發展委員會，產業人力供需資訊網，2030 年整體人力需求推估，行業別人力需求推估，[https://theme.ndc.gov.tw/manpower/Content\\_List.aspx?n=BD6C71C04D5D61E1](https://theme.ndc.gov.tw/manpower/Content_List.aspx?n=BD6C71C04D5D61E1)，最後瀏覽日：112 年 2 月 2 日。

<sup>19</sup> 勞動部，人力需求調查結果概況，112 年，<https://www.mol.gov.tw/1607/2458/2478/>，最後瀏覽日：113 年 1 月 25 日。

研判，我國長照服務人力仍有待持續補充及強化專業素質之必要。

## 二、長照服務人力缺乏因素探討

根據 WHO 於 2016 年提出的「高齡化與健康全球策略暨行動計畫」(Global strategy and action plan on ageing and health) 五大策略目標中的「建立可持續和公平的長照系統」指出，長照系統的建立涉及長照服務提供者的培訓。其中關鍵在於得到符合其貢獻的地位和認可；透過訓練參與工作者充分技能和適當支持擴大現有工作隊伍；改善專業環境、工作條件、酬勞和提供職涯發展機會吸引留任；建立長照人員專業的指南、規則和國家標準<sup>20</sup>。換言之，服務人力是長照服務輸送體系能否完整建置的關鍵因素，除改善勞動條件積極補足長照服務人力缺口外，長照人力制度的健全也是關鍵因素。

學者綜合國內外研究指出，長照職場無法留住服務人員的因素包括：工作負荷與薪資不成比例、負面工作形象、缺乏向上流動與前景、缺乏支持、職場氣氛差、缺乏成就感（面對被迫老化，無法痊癒之個案）、歸屬感低等<sup>21</sup>。調查顯示，青年居服員留任的困境為居服跳板、職業傷害、車禍風險、薪資不穩、性別不平等、團隊氣勢不足、保護支持能力不足、政策不利於長期投入等為最多人提出<sup>22</sup>。另一份以中壯年、青年為對象的網路調查顯示，高達 38.18% 想過從事照服員工作。不想從事的原因主要是怕累、對照護服務工作沒興趣(22.63%)，薪水低、福利不佳(19.71%)，工時太長(18.25%)，擔憂政策改變、沒有前景(16.06%)，不被社會認同與尊重(12.41%)，無升遷機會、無競爭力、無成就感(10.95%)<sup>23</sup>。顯見，若能改善照服員薪資及工

<sup>20</sup> World Health Organization, Multisectoral action for a life course approach to healthy ageing: draft global strategy and plan of action on ageing and health, A69/17, 2016/4/22, pp19-20.

<sup>21</sup> 李德純、徐明仿、王怡分，〈我國照顧服務員專業證照發展之可行性研究〉，《臺灣社區工作與社區研究學刊》，第 12 卷，第 3 期，111 年 10 月，頁 106。

<sup>22</sup> 陳奕安，《長照新動力：青年居服員的關懷倫理學實踐與反思》，摘要，國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系碩士論文，109 年 6 月。

<sup>23</sup> 李琦瑋，看好長照！近 4 成民眾想當照服員月薪盼 40K，今日新聞，112 年 10 月 12 日，網址：<https://tw.news.yahoo.com/%E7%9C%8B%E5%A5%BD%E9%95%B7%E7%85%A7-%E8%BF%914%E6%88%90%E6%B0%91%E7%9C%BE%E6%83%B3%E7%95%B6%E7%85%A7%E6%9C%8D%E5%93%A1-%E6%9C%88%E8%96%AA%E7%9B%BC40k-085811983.html>，最後瀏覽日：113

作環境之勞動條件，加上增加專業性，提升其職業尊嚴及職涯發展，將可更加鼓勵年輕人投入。

另外，相較於醫、護等醫療人員，國內將照顧服務人力定位在技職體系與技職教育，長照相關科系幾乎都在科技大學，對未來就業狀況、未來發展前景容易造成限制。同時，一般民眾只要受訓 90 小時，或是高中（職）以上學校護理、照顧相關科系、學位學程畢業就能從事照服員工作，沒有專業職業證照輔助，缺乏職業前景與職涯發展藍圖，更難以有效提升其薪資水準，加上非國家考試認證之專技人員亦無相應之社會地位，更難以吸引青年投入長照產業，造成照服員長期人力缺乏現象。

### 三、我國照服員之職涯情形

#### （一）照顧服務員資格

依據長期照顧服務法（下稱長照法）第 3 條第 4 款規定：「長照服務人員（下稱長照人員）：指經本法所定之訓練、認證，領有證明得提供長照服務之人員。」；同法第 18 條第 1 項規定：「長照服務之提供，經中央主管機關公告之長照服務特定項目，應由長照人員為之。」另依長期照顧服務人員訓練認證繼續教育及登錄辦法（下稱長照人員繼續教育辦法）第 2 條第 1 項規定，長照人員類別如下：1. 照顧服務員、生活服務員或家庭托顧服務員（以下併稱照服人員）；2. 居家服務督導員；3. 教保員、社會工作人員（包括社會工作師）及醫事人員；4. 照顧管理專員及照顧管理督導；5. 中央主管機關公告指定為長照服務相關計畫人員。

依長照人員繼續教育辦法附件 1 之長照人員資格表，照服員資格為下列其中之一：1. 領有照服員訓練結業證明書；2. 領有照服員職類技術士證；3. 高中（職）以上學校護理、照顧相關科、系、組、所、學位學程畢業；4. 完成經中央主管機關公告之照顧服務員修業課

程，並取得修業證書。換言之，目前國內欲取得擔任照服員的資格包括 3 種途徑：1. 完成 90 小時照服員培訓課程獲得結業證書；2. 高中（職）以上學校護理、照顧相關科系畢業；3. 考取「照顧服務員職類技術士證照」。以取得照服員訓練結業證書的途徑為例，依據照顧服務員資格訓練計畫，只要年滿 16 歲以上，身體健康具備服務熱忱，即可接受完成 90 小時訓練後成為照服員。

生活服務員資格為下列其中之一：1. 領有生活照顧服務相關訓練結業證明書；2. 具教保員或照服員資格；3. 領有照服員職類技術士證；4. 高中（職）以上學校護理、照顧相關科、系、組、所、學位學程畢業。生活服務員班 56 小時。家庭托顧服務員則為具 500 小時照顧服務經驗之照服員、生活服務員或教保員。亦即完成不同的培訓內容，可以提供不同服務內容。

依衛福部公告之照顧服務員資格訓練計畫，照服員服務項目為：家務及日常生活照顧服務、身體照顧服務、在護理人員指導下得執行協助執行技術性之照護工作，包括尿管照護、尿套使用、鼻胃管灌食、鼻胃管照護、胃造口照護、熱敷及冰寶使用、異物哽塞的處理、協助口腔內（懸壅垂之前）或人工氣道管內分泌物之清潔、抽吸或移除及氧氣使用。訓練課程包括核心課程（50 小時）、實作課程（8 小時）、綜合討論與課程評量（2 小時）、臨床實習（30 小時）<sup>24</sup>。

## （二）職業證照與技能檢定體系

證照制度為政府或政府委託的專業機構，透過一定的程序及標準，對專業知識與技能施予檢定或審定，合格者將由政府或機關頒予

---

<sup>24</sup> 核心課程內容包括：長期照顧服務願景與相關法律基本認識、照顧服務員功能角色與服務內涵、照顧服務資源與團隊協同合作、認識身心障礙者之需求與服務技巧、認識失智症與溝通技巧、認識家庭照顧者與服務技巧、原住民族文化安全導論、心理健康與壓力調適、人際關係與溝通技巧、身體結構與功能、基本生命徵象、基本生理需求、疾病徵兆之認識及老人常見疾病照顧之事項、急症處理、急救概念、居家用藥安全、意外災害的緊急處理、臨終關懷及認識安寧照顧、清潔與舒適協助技巧、營養膳食與備餐原則、家務處理協助技巧、活動與運動及輔具協助；實作課程包括：基本生命徵象、急救概念、清潔與舒適協助技巧、營養膳食與備餐原則、活動與運動及輔具協助；綜合討論與課程評量；臨床實習內容包括：基本身體照顧類、生活支持照顧類、技術性照護、安全保護照顧類、預防性照顧類、活動帶領技術類。

證照，作為專業能力證明和職業資格憑證<sup>25</sup>。我國證照分成專門職業及技術執照（下稱專技執照）及職業證照兩種，專技執照為依據專門職業及技術人員考試法規定，通過國家考試所核發；職業證照則由職業訓練法規定，依其技能種類及程度，由勞動部協助辦理，於通過檢定後發給。另尚有其他目的事業主管機關或民間專業團體或機構之認證考試。

專技執照指依專門職業及技術人員考試法第 1 條規定，專門職業及技術人員（以下稱專技人員）之執業，依法以考試定其資格。第 2 條規定，專技人員係指具備經由現代教育或訓練之培養過程獲得特殊學識或技能，且其所從事之業務，與公共利益或人民之生命、身心健康、財產等權利有密切關係，並依法律應經考試及格領有證書之人員。職業證照通常指個人在學業階段完成後，求取專業技能的有力證明；係由國家根據規範，對技術人員所具有之專業知識與技能予以檢測，以證明其擁有之技術能力，作為從業之憑證或某種程度之保障<sup>26</sup>。根據專門職業及技術人員考試法施行細則第 2 條規定，目前專技人員考試種類計有 41 種，多以「師」稱之。根據職業訓練法第 33 條第 1 項規定，技能檢定合格者稱技術士，由中央主管機關統一發給技術士證。換言之，專技執照為執業之證明，職業證照則為技術水準證明，兩者依循之法令規範、主管機關均不同，所代表之專業資格及執業要求亦有所不同。

以消防設備師及消防設備士為例，消防法第 7 條第 1 項規定：「依各類場所消防安全設備設置標準設置之消防安全設備，其設計、監造應由消防設備師為之；其測試、檢修應由消防設備師或消防設備士為之。」依考選部公告，消防設備師屬專技人員高考，專科以上學校畢業或相關專門職業及技術人員始得報考；消防設備士則屬於專技人員

<sup>25</sup> 黃廷鍾、吳國文、邱明源、陳懷柔，〈104~106 學年度學生證照取得分析：以北部某技術學院為例〉，《經國學報》，第 35 卷，108 年 12 月，頁 33-34。

<sup>26</sup> 邱華君，〈【考選論衡】專技執照與職業證照之區別〉，《考選通訊》，第 53 期，104 年 5 月 1 日，第 2 版。

普考，高中（職）以上畢業或相關技術士報考。兩者間除報考條件不同外，所得從事之工作內容資格亦有所不同。一般而言，師級代表較士級高階之條件資格，並得從事專業程度較高、設計監督類別之工作內容。

技能檢定是針對單一工作或技術作檢測<sup>27</sup>。技能檢定為職業證照制度的一環，其目的在藉由嚴格的技術技能檢定制度，提升國家技術人力水準，也規範從業人員進入某一產業的就業資格。同時，取得證書之人員於就業時，亦可獲得一定程度之保障，也做為個人執業、就業及升遷依據的制度。換言之，技能檢定不只提高從業人員專業技術能力水準，也保障就業安全，確保消費者權益，同時落實證照制度，也具有提高社會地位與尊嚴之功能<sup>28</sup>。

職業訓練法第 31 條第 1 項規定：「為提高技能水準，建立證照制度，應由中央主管機關辦理技能檢定。」。第 32 條規定：「辦理技能檢定之職類，依其技能範圍及專精程度，分甲、乙、丙三級；不宜分三級者，由中央主管機關定之。」；第 34 條規定：「進用技術性職位人員，取得乙級技術士證者，得比照專科學校畢業程度遴用；取得甲級技術士證者，得比照大學校院以上畢業程度遴用。」

目前照服員（職類代號：17800）屬單一級全國技術士檢定，其報考資格為：1. 年滿 16 歲 2. 取得下列任一資格：民國 92 年 2 月 13 日以前之居家服務員、病患服務員或照顧服務員訓練結業證明文件；民國 92 年 2 月 13 日後之照顧服務員結業證明書；高中（職）以上照顧服務員職類相關科系所（含高中相關學程）畢業；高級中等學校照顧服務科及大專校院相關科系所學生，取得照顧服務理論與實務相關課程各 2 學分及照顧服務員 40 小時實習時數證明<sup>29</sup>。檢定方式分為學

<sup>27</sup> 師友雙月刊編輯部，〈從技職找出路，適性教育的實踐之路〉，《師友雙月刊》，第 638 期，112 年 3 月 4 日，頁 10。

<sup>28</sup> 王嘉祐，〈學生參加技能檢定動機之研究－以康寧專校企業管理科為例〉，《康寧學報》，第 17 卷，104 年 6 月，頁 3-4。

<sup>29</sup> 勞動部勞動力發展署，113 年度全國技術士技能檢定，網址：[https://skill.tcte.edu.tw/skill\\_query\\_detail.php](https://skill.tcte.edu.tw/skill_query_detail.php)，最後瀏覽日：113 年 1 月 12 日。

科及術科，學科檢定採筆試，測試「專業知識及技能」（包括身體照顧、生活照顧、家務處理、緊急及意外事件處理、家庭支持、職業倫理）及共同科目（包括職業安全衛生、工作倫理與職業道德、環境保護、節能減碳）。術科檢定包括生命徵象測量、成人異物哽塞急救法、成人心肺甦醒術、備餐、餵食以及協助用藥、洗頭、衣物更換、會陰沖洗及尿管清潔、協助上下床及坐輪椅。全國技術士技能檢定一年有3個考試梯次，報考名額無限制，考試方式亦包括即測即評及發證的考照形式。筆試採測驗題或電腦上機方式（選擇題 80 題）學科測試成績以達到 60 分（含）以上為及格經參加技能檢定學科及術科測試成績均及格者，並繳交證照費後由發展署技能檢定中心製發「中華民國技術士證」。

#### 四、專業建立問題

##### （一）照服員工作專業化過程

專業化是一種職務的策略，職業的群體希望藉此被認定為專業人員，進而提升社會地位與物質酬償，並獲得向上的社會流動。因此，專業化可使特定工作群體建立權威與地位，進而發揮顯著影響力。而要成為專業化狀態，一般認為應具備下列特徵：能運用專門知識和技能提供獨特的服務；受過長時間的養成教育；建立專業團體；有專業倫理信念；具有相當獨立自主性；服務重於牟利；不斷的在職進修等。專業化過程則包括須有全時工作者、工作者可以獲得晉階、有專業學會、用「持有證照」來篩選不合格的人、發展倫理守則<sup>30</sup>。

專家認為，社會大眾對照服員工作普遍有多是體力活、任何人都能做，甚至與「看護」印象重疊，與照服員工作的「專業性」沒有被建立，被視為「半專業」的原因有關<sup>31</sup>。學者指出，獲得社會認同是永續確保照顧工作為專門職業的核心關鍵，而透過教育機制培育專業

<sup>30</sup> 曾淑惠，〈評鑑專業化的概念與發展對我國教育評鑑專業化的啟示〉，《教育研究與發展期刊》，第2卷，第3期，95年9月，頁176-178。

<sup>31</sup> 王柏倫、陳威穎，〈疫後長照困境〉提升專業能力 建立證照制度，中華日報，110年8月15日，網址：<https://www.cdns.com.tw/articles/443114>，最後瀏覽日：113年1月19日。

知能、證照考核機制及成員秉持自律精神追求公共利益或促進社會福祉為職責與目標，則是鞏固獲得社會認同的要素<sup>32</sup>。換言之，照服員工作的社會認同，相當程度建立在其專業性與專業證照之建立。

雖然我國照服員有建立單一級全國技術士證照，不過，目前並未規定照服員必須取得專業證照才能提供長照服務。以技術士技能檢定之定位而言，通過檢定者可以在勞動市場從事長照服務，但未通過檢定但符合資格者亦得提供服務，其服務之取捨，由長照服務需求者決定，與有無證照並無關係，且在薪資水準上並未因取得技術士資格而有所差異，僅有部分長照機構提供證照加給鼓勵照服員通過檢定。

相較於一般疾病治療，長照因身心功能障礙而有各種不同之狀況，所需提供之生活協助、醫療護理服務等亦有所不同，有賴不同專業之長照人員加以評估與提供服務。照服員需面對同時擁有各種病症、多重障礙之服務對象，所需提供之照顧方式亦有所不同，更需要導入專業態度及工作方式，才能使服務對象獲得最佳之照顧。照服員是照顧「人」的工作，其專業性與服務精神密不可分。照服員若缺乏人權意識與工作專業倫理，容易在執業過程中，將照顧工作簡化為機械式的流程操作，而忽略個案本身的實際感受。日本學者甚至指出，老人長期臥床問題並非老化或失能過程中的必然現象，而是起因於照顧人力與照顧專業的不足<sup>33</sup>。換言之，照顧工作者的專業能力不只在於被照顧者的生活品質，更攸關被照顧者尊嚴和人權能否被維護。

## （二）在職訓練

在職訓練可說是職業追求建立專業化的重要關鍵因素之一。目前根據長照法第 18 條第 3 項規定：「長照人員應接受一定積分之繼續教育、在職訓練。」依長照人員繼續教育辦法第 9 條第 1 項規定：「長

<sup>32</sup> 徐明仿，〈探討日本照顧工作專業化演進歷程對我們之借鏡〉，《臺灣公共衛生雜誌》，第 40 卷，第 1 期，110 年 2 月，頁 44。

<sup>33</sup> 岡本祐三，《自立と連帯の高齢社会—あたらしい. 介護システムの創造（人権ブックレット）》，大阪：部落解放研究所，1997，頁 2-29。轉引自徐明仿，〈日本推動照顧工作師制度之歷史脈絡：回顧 1950 至 1980 年代〉，《臺灣公共衛生雜誌》，第 39 卷，第 6 期，109 年 12 月，頁 616。

照人員自認證文件生效日起，每六年接受下列繼續教育課程，積分合計達一百二十點以上：一、專業課程。二、專業品質。三、專業倫理。四、專業法規。」同條第 2 項規定：「前項第二款至第四款繼續教育積分課程之分數，合計至少二十四點，其中應包括消防安全、緊急應變、感染管制、性別敏感度合計至少十點；……」同條第 3 項則規定，專業課程繼續教育應包括相關機關所定原住民族與多元族群文化敏感度及能力課程各達 6 點，並以每年各 1 點為原則。

另依長照人員繼續教育辦法第 10 條規定：「第二條第一項第一款照顧服務人員，照顧失智症者、未滿四十五歲之失能且領有身心障礙證明者，或提供其他經中央主管機關指定服務項目，應依第十七條規定完成登錄，且實際提供長照服務，並完成中央主管機關所定相關訓練，始得為之。」目前依此條開設之相關訓練包括如身心障礙支持服務核心課程；失智症照顧服務 20 小時課程；BA08 足部照護；口腔內（懸壅垂之前）及人工氣道管內分泌物之清潔、抽吸與移除課程（施行 BA17a 人工氣道管內分泌物抽吸與 BA17b 口鼻抽吸服務；甘油球通便、血糖機驗血糖（提供 BA17d 甘油球通便、血糖機驗血糖照護服務）；依指示置入藥盒（提供 BA17e 依指示置入藥盒照護服務）等。

以現階段各主管機關開設之長照繼續教育課程為例，通常 1 小時課程為 1 點（積分），數位課程 2 小時為 1 點（積分），以規定 6 年合計 120 點（積分）而言，每年僅須接受繼續教育 20 小時，即可達法規所規定之最低標準。照服員所提供之服務，僅須完成相關教育課程之訓練即可，無須通過任何認證。

## 參、日本經驗

### 一、立法情形

和國內視長照人力為專門技術人力（level C technician for caring service）不同，日本則是將照顧工作視為專門職業工作。日本於 1987 年 5 月通過「社会福祉士及び介護福祉士法」（社會工作

師與介護福祉士法），並於 1990 年實施正式法制化，透過學校專業教育養成機制及國家考試證照機制，培育從事第一線照顧工作之專業人才，並提供第一線照顧工作是專門職業工作的法源依據。

## 二、立法背景

日本從 1963 年實施「老人福祉法」，規定全國各地方政府針對有長照需求的老年人口須提供「老人家庭奉仕事業」（居家服務），但由於當時日本醫護界以面臨護理人員人力不足的問題，因此初期並無要求具專業者投入照顧工作。至 1987 年時介護福祉士制度法制化，開創日本社會福利工作首次單獨立法取得介護（照顧）工作的專業資格之社會福利制度<sup>34</sup>。

根據學者的研究<sup>35</sup>，1950 至 1960 年代日本面臨高經濟成長及都市化發展，引起家庭功能薄弱等社會問題，公部門以針對經濟困難家庭提供老人機構式住宿服務為主，其從業人員並無要求須具備相關照顧知能。1960 年代針對兒童、老人、單親家庭、肢體障礙者、智能障礙者、弱勢族群等建置「社會福祉六法」後，曾試圖透過擴增機構住宿式服務及提供居家服務減輕老年人口的長照需求，但成效有限，1970 年代長照服務供給量已追不上老年人口的長照需求，因此社福界與學術界呼籲應朝專業分工發展，以培育社福人才；1963 年實施「老人福利法」，雖優先提供低收入戶失能老人長照服務，卻導致一般戶失能老人長照問題日益嚴重。由於老人福利法欠缺規範照顧工作者的資格與條件，亦無明定在職教育訓練辦法，再加上在職教育訓用與社福科系課程規劃不符實務所需等落差問題，導致 1970 年代照顧工作者仍由一群未受過專業訓練的外行人擔任，加深照顧人力量能不足問題。1979 年時雖針對入住型機構照顧工作者開辦教育訓練課程，但課程缺乏系統性規劃，培訓工作與工作需求落差造成居家服務人員技能不足。隨著日本邁入高齡化社會，日本政府開

<sup>34</sup> 江亮演，〈日本的社會工作教育與訓練〉，《社區發展季刊》，第 99 期，91 年 9 月，頁 157。

<sup>35</sup> 徐明仿，同註 32，頁 612-616。

始重視老年人口長照議題，1970 年公布「社福機構緊急增設計畫（1971-1975 年）」，提改善社福機構人員薪資福利，期吸引更多人投入從事第一線社福工作。1975 年社會福祉教育問題檢討委員會向厚生省提議「多層級照顧人才培育制度草案」，依實務工作內容與職涯發展設計四階段照顧人才培育機制，為因應日益多元的長照需求，建議照顧工作者專業養成教育機制宜統整為大學四年學制；短期配套則加強在職教育訓練機制，設計系統化培訓課程提升高中職學歷之照顧工作者實務知能。1975 年起日本中央及地方皆面臨財政危機，社福政策也開始朝向「社區照顧模式」(community care model) 發展，社福界提及可透過社福領域專業證照機制，提升社福工作的專業性並促進對社福工作的認同感。隨著居家服務案量的增加，社福界開始強調使用者付費觀念並應計畫性地規劃專業教育養成機制培育具專業性的社福人才，同時順應人口高齡化趨勢及重振經濟需求，日本政府採取擴大銀髮產業與創造長照領域就業機會。1985 年日本老年人口達 10%，人口推估報告以顯示人口老化速度將成全球之冠，日本政府警覺勢必面臨勞動力人口不足與如何確保照顧人力的挑戰，因此在社福學術界的呼籲下開始推動社福領域國家考試證照機制，厚生省於 1986 年 12 月開始規劃專業證照制度，介護福祉士制度於 1987 年 5 月實現法制化。在法制化後，1990 年代則是服務量與專業化擴張的年代，包括預算、人員編制與津貼的改善，員工人數大幅增加，隨著身體、生命和生活綜合照顧專業技術的不斷討論與納入，照顧工作的專業性逐漸確立，第一線工作人員開始將擁有介護福祉士資格視為從事照顧職業不可或缺的資格。從介護福祉士立法前將照顧工作視為是醫療工作的補充和替代性服務，其法制化改變了社會上的認知，促進日本照顧福祉政策的專業化<sup>36</sup>。

日本學者認為，日本政府樹立介護福祉士制度的目的，在於促

---

<sup>36</sup> 須加美明，〈日本のホームヘルプにおける介護福祉の形成史〉，《社會關係研究》，第 2 卷，第 1 号，1996 年 2 月，頁 109。

進國內銀髮產業的健全發展，透過專業照顧人才的培育與長照職場的就業，促進業界提升倫理精神，以維護個案權利；並促進國人安心購買民間服務<sup>37</sup>。換言之，配合 2000 年日本介護保險之施行，建立介護福祉士制度更有效完備整體長照及銀髮產業之健全發展，促進日本照顧工作的專業化，並有效維護服務需求者之權利。

### 三、法案重點

#### （一）立法目的及定義

「社会福祉士及び介護福祉士法」（下稱介護士法）之立法目的是建立社會工作者和照顧工作者的專業人員國家考試資格認證，確立其業務的合法性及工作的適當性，從而為促進社會福利做出貢獻<sup>38</sup>。由於日本將長照的目標建立在「協助他人以自己的方式過最後的生活」；其重點不在於治療，而在於讓老人能持續的自立生活<sup>39</sup>，因此介護士法被賦予提供照顧服務的過程中能實踐並維護長照需求者保有其尊嚴，以及實踐自立支援理念協助長照需求者提升其生活自理能力。介護福祉士工作是以協助每一位個案的生活朝向自立為目標，提供個案所需之長照服務。

介護士法所稱介護福祉士，指以介護福祉士名義，運用專門知識和技能，針對因身體或精神障礙而導致日常生活有困難的人，根據其身心狀況提供照顧（包括在醫生指導下進行的抽痰和日常生活所需的其他活動）者<sup>40</sup>。

#### （二）報考資格與限制

---

<sup>37</sup> 須加美明，同前註。轉引自徐明仿，同註 32，頁 615。

<sup>38</sup> 社会福祉士及び介護福祉士法第 1 条：「社会福祉士及び介護福祉士の資格を定めて、その業務の適正を図り、もって社会福祉の増進に寄与することを目的としています。」

<sup>39</sup> 薛瑞元等，《2020 年日本臺灣交流協會邀請赴日參訪出國報告》，衛生福利部，109 年 5 月，頁 5。

<sup>40</sup> 社会福祉士及び介護福祉士法第 2 条第 2 項：「この法律において『介護福祉士』とは、第四十二条第一項の登録を受け、介護福祉士の名称を用いて、専門的知識及び技術をもつて、身体上又は精神上の障害があることにより日常生活を営むのに支障がある者につき心身の状況に応じた介護（喀痰かくたん吸引その他のその者が日常生活を営むのに必要な行為であつて、医師の指示の下に行われるもの（厚生労働省令で定めるものに限る。以下「喀痰吸引等」という。）を含む。）を行い、並びにその者及びその介護者に対して介護に関する指導を行うこと（以下「介護等」という。）を業とする者をいう。」

經介護福祉士考試合格者，始具有成為介護福祉士資格<sup>41</sup>。消極資格則為因精神或身體障礙而無法正常履行照顧工作職責、被判處拘役以上刑罰，自刑滿或刑罰終止之日起未逾 2 年、違反社會福利或醫療保健相關法律遭罰金刑以上處分未滿 2 年及遭註銷登記未滿 2 年者，不得成為介護福祉士。

報考資格包括具高等教育學歷者（大學、短期大學等 2 年或 4 年學制大專院校）在指定之學校科系接受 2 年以上專業教育養成訓練者；具高等教育學歷且完成社會福利相關科目且取得學分者在指定之學校科系接受 1 年以上專業教育養成訓練者；福祉系相關高中畢業並修習專業技能 2 年以上，具所需知識和技能者；從事照顧工作具 3 年以上，並在指定學校科系接受 6 個月以上專業教育養成訓練者；其他由厚生勞動省令認定具有前項以上的知識和技能者<sup>42</sup>。

### （三）執業登記與專業義務

厚生勞動省得指定考試機構辦理介護福祉士考試事務。通過國家考試之介護福祉士必須依規定向指定登記機構辦理登記。介護福

---

<sup>41</sup> 社会福祉士及び介護福祉士法第 39 条：「介護福祉士試験に合格した者は、介護福祉士となる資格を有する。」

<sup>42</sup> 社会福祉士及び介護福祉士法第 40 条：「一、学校教育法第九十条第一項の規定により大学に入学することができる者(この号の規定により文部科学大臣及び厚生労働大臣の指定した学校が大学である場合において、当該大学が同条第二項の規定により当該大学に入学させた者を含む。)であつて、文部科学大臣及び厚生労働大臣の指定した学校又は都道府県知事の指定した養成施設において二年以上介護福祉士として必要な知識及び技能を修得したもの；二、学校教育法に基づく大学において文部科学省令・厚生労働省令で定める社会福祉に関する科目を修めて卒業した者(当該科目を修めて同法に基づく専門職大学の前期課程を修了した者を含む。)その他その者に準ずるものとして厚生労働省令で定める者であつて、文部科学大臣及び厚生労働大臣の指定した学校又は都道府県知事の指定した養成施設において一年以上介護福祉士として必要な知識及び技能を修得したもの；三、学校教育法第九十条第一項の規定により大学に入学することができる者(この号の厚生労働省令で定める学校が大学である場合において、当該大学が同条第二項の規定により当該大学に入学させた者を含む。)であつて、厚生労働省令で定める学校又は養成所を卒業した後、文部科学大臣及び厚生労働大臣の指定した学校又は都道府県知事の指定した養成施設において一年以上介護福祉士として必要な知識及び技能を修得したもの；四、学校教育法に基づく高等学校又は中等教育学校であつて文部科学大臣及び厚生労働大臣の指定したもののにおいて三年以上(専攻科において二年以上)必要な知識及び技能を修得する場合にあつては、二年以上)介護福祉士として必要な知識及び技能を修得した者；五、三年以上介護等の業務に従事した者であつて、文部科学大臣及び厚生労働大臣の指定した学校又は都道府県知事の指定した養成施設において六月以上介護福祉士として必要な知識及び技能を修得したもの；六、前各号に掲げる者と同等以上の知識及び技能を有すると認められる者であつて、厚生労働省令で定めるもの。」

社士之職責於 2007 年修正時新增第 4 章相關規定，包括第 44 條之 2 誠實信用義務<sup>43</sup>、第 45 條禁止損害信任<sup>44</sup>、第 46 條保密義務<sup>45</sup>及第 47 條之 2 提高品質義務<sup>46</sup>等，另要求於執行業務過程須與其他福利服務人員保持密切合作，以期實踐依據服務使用者之失智症等身心狀況及其它情形提供適宜且全面的服務，證照取得後仍須持續進修，努力提升諮詢協商能力以及照顧相關知識和技能等能力。

#### （四）其他重要規定

為保障介護福祉士之專業地位，規定非介護福祉士者不得使用該名稱<sup>47</sup>，違反者將被處以 30 萬元以下罰金。具有抽痰資格之介護福祉士執行業務時必須登記營業場所<sup>48</sup>。

#### 四、日本照顧從業人員分級制度簡介

日本透過中央主管機關的強力主導，以「官・學・考」機制推動「介護福祉士制度」(Certified Care Worker)。其成效包括確立照顧工作專業性、廣義照顧工作內涵、標準課程大綱以「長照領域」為核心<sup>49</sup>，推動以來培育超過 188 萬名日本國人取得國家考試證照<sup>50</sup>。

與我國習慣將通過國家考試證照的專技人員稱為「師」，日本的

<sup>43</sup> 社会福祉士及び介護福祉士法第 44 条之 2:「社会福祉士及び介護福祉士は、その担当する者が個人の尊厳を保持し、自立した日常生活を営むことができるよう、常にその者の立場に立つて、誠実にその業務を行わなければならない。」

<sup>44</sup> 社会福祉士及び介護福祉士法第 45 条:「社会福祉士又は介護福祉士は、社会福祉士又は介護福祉士の信用を傷つけるような行為をしてはならない。」

<sup>45</sup> 社会福祉士及び介護福祉士法第 46 条:「社会福祉士又は介護福祉士は、正当な理由がなく、その業務に関して知り得た人の秘密を漏らしてはならない。社会福祉士又は介護福祉士でなくなつた後においても、同様とする。」

<sup>46</sup> 社会福祉士及び介護福祉士法第 47 条之 2:「社会福祉士又は介護福祉士は、社会福祉及び介護を取り巻く環境の変化による業務の内容の変化に適應するため、相談援助又は介護等に関する知識及び技能の向上に努めなければならない。」

<sup>47</sup> 社会福祉士及び介護福祉士法第 48 条第 2 項:「介護福祉士でない者は、介護福祉士という名称を使用してはならない。」

<sup>48</sup> 社会福祉士及び介護福祉士法第 48 条之 3:「自らの事業又はその一環として、喀痰吸引等(介護福祉士が行うものに限る。)の業務(以下「喀痰吸引等業務」という。)を行おうとする者は、その事業所ごとに、その所在地を管轄する都道府県知事の登録を受けなければならない。」

<sup>49</sup> 徐明仿、李德純，〈日本介護福祉士培育與證照制度之特色與問題〉，《臺灣社區工作與社區研究學刊》，第 11 卷，第 3 期，110 年 12 月，頁 130。

<sup>50</sup> 統計至 2023 年 3 月 5 日止。見厚生労働省，社会福祉士の概要について，網址：[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/seikatsuhogo/shakai-kaigo-fukushi1/shakai-kaigo-fukushi4.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/shakai-kaigo-fukushi1/shakai-kaigo-fukushi4.html)，最後瀏覽日：113 年 3 月 5 日。

醫事人員專業證照則有使用「士」的慣例。學者指出，日本是一個重視工作資格的國家，凡是直接與人民接觸或是涉及公眾安全、衛生等權益有關之職業，都必須有工作技能與知識的資格和限制。只有在設立「國家制度」取得工作資格之前，才採用職業檢定或短期職業訓練等措施來代替<sup>51</sup>。

因此，日本政府為確保照顧人力的質與量，實施「專業人才培育」以及「多層級培訓課程」。前者是指，透過學校正統教育機制與國家考試證照機制培育照顧工作專業人才，日本稱之為「介護福祉士（Certified Care Worker）」。後者是指，透過開辦各種不同時數的照顧培訓課程，廣開國人從事照顧工作的門檻，試圖於短期內大量培育國人具備基本的照顧知能，確保從事照顧工作人力<sup>52</sup>。日本建立多層級系統化培訓課程，包括 21 小時、59 小時、130 小時及 450 小時等之照顧培訓課程。雖然與護理師相同均需通過國家考試而為國家資格認證，但介護福祉士被歸類為「福利（福祉）人員」，與護理師被歸類為「醫療人員」不同，介護通常指在醫療範圍外的生活照護。

#### （一）介護福祉士證照制度簡介

在日本欲成為介護福祉士國家考試資格的取得路徑有四種：分別為大專院校介護福祉士科系（原文為養成設施）、實務經驗、福利系高中職及透過經濟夥伴協定（EPA）<sup>53</sup>路徑。根據法令規定，2017 年以後，大專院校介護福祉士科系路徑畢業者可取得參加介護福祉士國家考試資格，但 2017 年 4 月 1 日至 2027 年 3 月 31 日期間畢業者，在此期間通過國家資格考試或繼續從事照顧工作 5 年者，可以登錄為介護福祉士。2027 年 4 月 1 日起，則必須參加國家考試及格，

---

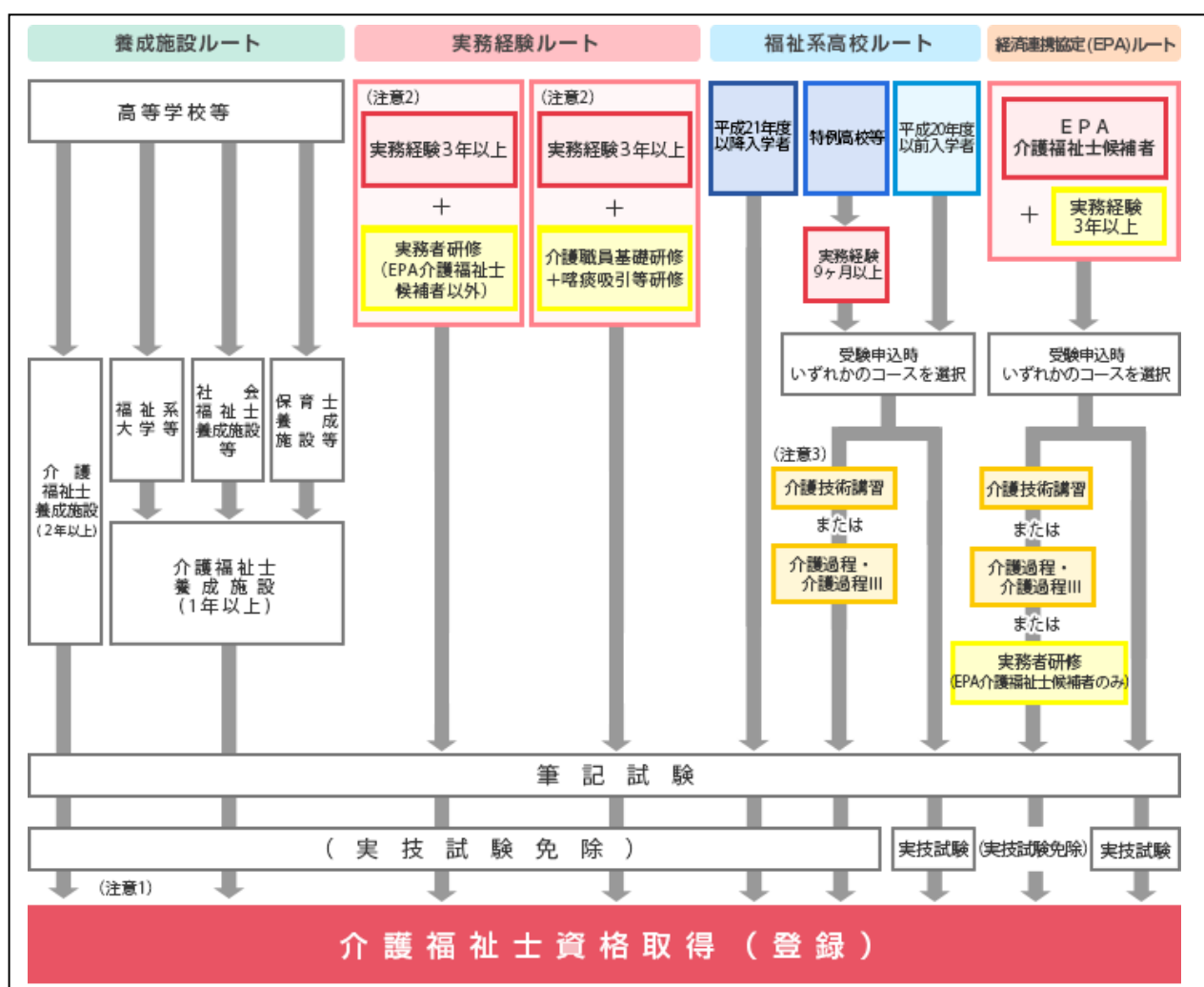
<sup>51</sup> 江亮演，同註 34，頁 156。

<sup>52</sup> 徐明仿、李德純，同註 49，頁 132。

<sup>53</sup> 日本於 2006 年 8 月推動與東協、中國、韓國、印度、澳洲、紐西蘭等國的「10+6」經濟貿易協定（Economic Partnership Agreements, EPA）模式，及簽約國不再以貨品貿易作為協商核心議題，改以人員移動、投資及服務業自由化等議題為主軸進行談判。見夏樂生，〈日本推動東亞地區「經濟夥伴協定」（EPA）的現況與意圖〉，《展望與探索月刊》，第 4 卷，第 10 期，95 年 10 月，頁 14。

始具有介護福祉士資格。若非大專院校介護福祉士科系等體系畢業者，需具備3年以上照顧服務的實務經驗，加上完成450小時的研習及實務訓練並取得研習證明，才能取得參加介護福祉士的國家考試資格。

介護福祉士國家考試資格取得路徑圖



資料來源：公益財団法人社会福祉振興・試験センター，網址：<https://www.sssc.or.jp/kaigo/shikaku/route.html>，最後瀏覽日：113年2月17日。

根據日本公益財團法人社會福祉振興試驗中心的資料<sup>54</sup>，日本介護福祉士國家資格考試包括筆試與實務技能考試，筆試的出題範圍包括：人的尊嚴與自立（人間の尊厳と自立）、人際關係與溝通（人

<sup>54</sup> 公益財団法人社会福祉振興・試験センター，介護福祉士国家試験，網址：[https://www.sssc.or.jp/kaigo/kijun/kijun\\_01.html](https://www.sssc.or.jp/kaigo/kijun/kijun_01.html)，最後瀏覽日：113年2月17日。

間關係とコミュニケーション)、對社會與制度的理解(社會の理解)、照顧的基礎(介護の基本)、溝通技巧(コミュニケーション技術)、協助自理日常生活照顧技術(生活支援技術)、照顧過程(介護過程)、心理與身體的機制(こころとからだのしくみ)、對成長與老化的理解(発達と老化の理解)、對失智症的理解(認知症の理解)、對障礙的理解(障害の理解)、照顧工作者執行輔助性醫療行為(医療的ケア)、綜合型考題(総合問題)。同時，照顧工作不是單純的技術活動，而是人和社會的活動，應該從全面、多面向的角度來理解，因此考試內容包括統整前揭各項之綜合型考題。

## (二) 照顧從業人員分級制度

在日本長照工作場域擔任照顧工作之人員可能包括沒有參加任何培訓課程訓練者、有參加並完成培訓課程訓練者及具國家資格的介護福祉士等人員。日本對於從事居家服務之照顧工作者按照不同資格、受訓內容，具體規範可以從事的照顧服務內容，並可再分級為生活援助從事者、介護職員初任者、介護福祉士、介護支援専門員等四個職種。但社區式(如日間照顧中心)及提供 24 小時全日入住型長照機構則不在此限。

日本的分級制度，初階入門課程是指「59 小時生活援助從事者研習課程」，完訓者具資格可提供居家服務之日常生活照顧服務，包含洗滌衣物、居家環境清潔維護、整理衣物、備餐、代購等家事服務與領藥等。進階課程是指「130 小時介護職員初任者研習課程」，完訓者具資格可提供居家服務之日常生活照顧服務及身體照顧服務，包含為獨立生活有困難之長照個案協助維持其日常生活起居之外，視實際需求提供如廁、沐浴、進食等身體照顧服務。取得介護福祉士國考證照者除了可提供日常生活照顧服務及身體照顧服務之外，亦可擔任管理階級職務，帶領照顧團隊以及指導其他照顧工作人員之照顧知識與技巧。

日本的長照專業認證以「介護職員初任者研習認證」、「介護福祉士實務者研習認證」和「介護福祉士國家證照」做等級區別。欲投入職涯者需考取「介護職員初任者研習」認證，學習長照法規及照顧技巧，並理解高齡者心理和失智症特徵、高齡者的對話技巧和維持尊嚴技巧等，依規定完成理論課程與實務演練課程、累積 130 小時學習時數後通過筆試，才能取得證書。通過者後續可再往「介護福祉士實務者研習」認證前進，實務者研修的學習時數共計 450 小時，修滿時數並通過開課單位安排之筆試及術科考試即可獲得認證。獲取認證後可執行抽痰、插鼻胃管等工作，亦可擔任機構的服務管理者，並取得報考介護福祉士資格。若取得國考證照更進一步成為「介護福祉士」，就抵達長照領域職涯的塔頂<sup>55</sup>。

| 日本介護從業人員分級制度                 |                                                                              |                                                                                                                                                     | 資料審訂：李光廷 |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 職稱                           | 受訓內容                                                                         | 資格                                                                                                                                                  |          |
| 1 生活援助從事者                    | 2018年4月起新創設的職種，主要從事洗滌、清掃、整理衣物、煮飯、代購等家事服務與領藥等身體接觸性介護以外的業務（但不包括需介護本人以外的生活協助）。  | 59小時培訓<br>受訓時間短、無學經歷、性別、年齡等限制，入門門檻低等優勢，適合高齡者、二度就業者或部分工時從業者。                                                                                         |          |
| 2 介護職員初任者                    | 能夠接受機構內部其他前輩或管理者的指示，進行一般介護業務。通過此研修可獲得居家或機構工作時必要的介護相關基礎知識和技術。                 | 130小時「介護職員初任者研修」後可取得為照護工作入門資格的培訓課程，可學會協助高齡者或障礙者用餐、更衣、入浴等各種專門性支援知識與技術。                                                                               |          |
| 3 介護福祉士<br>（日本從事介護業務領域的國家資格） | 根據長者的狀況提供相對應的介護服務，並且可以和其他的相關職種の專業人員進行相互協作。具備相應的相關行業龐雜的知識體系，可以準確地實踐一些介護的基本內容。 | 請參考「介護福祉士」資格表（表2）                                                                                                                                   |          |
| 4 介護支援專門員<br>（俗稱照護管理師）       | 1.協助長輩老人家利用介護保險<br>2.安排個案的照顧計劃，評估是否被準確實施和目標達成的狀況，適時適當地調整方案內容                 | 具有國家資格的醫療、保健、福利等相關領域的工作人員，至少具備5年實務經驗及900日以上的照護現場經驗證明，始能參加「介護支援專門員實務研修考試」。<br>考試合格後，參加「介護支援專門員實務研修」講習與演習共87小時，以及居家照護支援事業所實習3天，結業後至道府縣登錄領取「介護支援專門員證」。 |          |

資料來源：簡鈺璇，建立照護人員的專業體制，創新照顧，110年2月4日，網址：<https://www.ankecare.com/article/1166-23098>，最後瀏覽日：113年2月22日。

<sup>55</sup> 何蕙君，日本長照工作的多元職涯，獨立評論@天下，111年12月12日，網址：<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/530/article/13075>，最後瀏覽日：113年2月21日。

除此之外，介護福祉士取得證照後，擔任介護福祉士工作年資滿5年且實際從業日數達900日者，尚可再進階取得「介護支援專門員」（類似我國照顧管理專員）認證。資格符合者可報考照顧管理專員實務研習課程（介護支援專門員實務研修受講試驗），及格者可參加87小時之照顧管理專員實務研習課程，執業後申請更新認證之條件為完成且取得專業研習初階課程56小時及進階課程32小時。照顧管理專員主責擔任制定照顧計畫（ケアプラン）和諮商等著重高度溝通、協調、統合和企劃能力的高階角色工作。相較其他證照多數是先通過筆試再進行實作，日本的照顧證照更強調實務經驗<sup>56</sup>。2006年再創設「主任介護支援專員」（類似我國照顧管理專員督導）一職，

| 日本全國老人福祉設施協議會訂立的照服員升遷資格          |                                                                  |                          |                                           |              |                                                           |                                        |
|----------------------------------|------------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------------|--------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| 職稱／年資                            | 社交能力                                                             | 照護技巧                     | 自我實現力                                     | 能力養成重點       | 進修重點                                                      | 資格取得                                   |
| 機構長、<br>管理者<br>管理職<br>副主任、<br>主任 | 照護專業：照護機構的Care manager，認知症照護團隊Leader，對照護專門領域的知識、技術等有提高的企圖、實踐與能力。 |                          | 管理與指導能力：指導力、監督力、評價力，具備風險管理、職員培訓、企業策略經營技能。 |              | 社區連結 健康營造場域：居家照護支援（主任級Care manager）、社區連結管理、照護預防、社區照護等管理。  |                                        |
| 組長<br>3-5年程度                     | 有身為組織成員自覺，可做為初任職員的典範。                                            | 具有一般照護知識、技能及職業倫理，可以帶領團隊。 | 能夠執行完成自己的角色功能及責任，激勵團隊士氣。                  | 具備照護技巧及照護能力。 | 【照護力與領導力專門性研修】<br>① 照護力與社會力等專門性研修<br>② 專門性照護研修<br>③ 領導力研修 | 介護福祉士<br>社會福祉士<br>介護支援專門員（俗稱<br>照護管理師） |
| 現任者<br>1-3年                      | 與服務利用者或職員保持良好的人際關係。                                              | 能獨立完成日常業務。               | 能規律性、協調性地完成業務。                            | 具備照護力及社會力。   | 【照護力與領導力發展性研修】<br>① 認知症照護研修<br>② 醫學性照護研修<br>③ 溝通技巧研修      | 介護福祉士<br>社會福祉主事者                       |
| 初任者<br>1年程度                      | 培養建立良好人際關係的基本能力。                                                 | 在接受他人指導下，完成業務。           | 積極的行動能力。                                  | 強烈的動力及意志。    | 【照護力與領導力基礎性研修】<br>① 基礎性照護技術研修<br>② 成為社會人的基礎性研修            | 介護職員初任者                                |

資料審訂：李光廷

資料來源：簡鈺璇，建立照護人員的專業體制，創新照顧，110年2月4日，網址：<https://www.ankecare.com/article/1166-23098>，最後瀏覽日：113年2月22日。

<sup>56</sup> 何蕙君，不只是照顧！長照工作者的職涯階梯，獨立評論@天下，112年10月2日，網址：<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/530/article/14111>，最後瀏覽日：113年2月21日。

從事專任之介護支援專門員之實務工作年資滿 5 年者，符合資格參加照顧管理專員督導研習課程（主任介護支援專門員研修）70 小時（執業後申請更新認證之條件為完成且取得更新認證研習課程 46 小時），以拓展其發展空間<sup>57</sup>。

## 肆、問題檢討與建議

### 一、建立照服員分級進階制度，並設計職涯階梯

長期照顧屬於人力密集產業，需要龐大的人力資源，包括各類醫療及醫事專業人員、照顧管理人員、社會工作人員及第一線的照服員，其人力素質及人員士氣高低對服務品質有很大的影響，更是建構長照體系的重要關鍵因素。但從長照十年計畫 1.0 推動以來，即面臨包括人力資源不足、照服員欠缺及流動率高、無升遷晉級措施、薪資水準標準有待建立、人員考評機制、證照制度等問題<sup>58</sup>，雖然在推動長照十年計畫 2.0 時，政府積極培訓照服員，然而考量其主要負責日常生活與身體照顧且未涉醫療或護理行為，致其培訓課程或職類技能檢定亦著重在身體照顧，欠缺對進階的長照知能培育，亦造成其培訓內容不足以發展出多元服務類型，難銜接不同職級的專業要求<sup>59</sup>。

我國照服員之年齡普遍偏高，吸引年輕勞動力進入照顧服務產業為當務之急。但研究也發現，我國青年照服員多數由教育體系培育且領有照服員單一級證照，雖然近五成受試者對薪資感到滿意，但缺乏被照顧者及其家屬和社會的尊重、專業不被肯定、缺乏職務轉換的職涯發展、工作造成身體的損害，是考慮離職的因素<sup>60</sup>。從日本推動介護福祉士國家考試制度的經驗可以得知，除透過學校教育管道積極培

<sup>57</sup> 陸敏清，〈從日本法制探討臺灣長照人員之管理規範〉，《臺日法政研究》，第 3 期，109 年 6 月，頁 90。

<sup>58</sup> 黃源協，〈「推動長期照顧服務機制」效益評估〉，行政院研究發展考核委員會，99 年 10 月，頁 5。

<sup>59</sup> 陸敏清，同註 57，頁 75。

<sup>60</sup> 楊珮雯，〈青年照顧服務員職涯發展之探討－以中臺灣為例〉，摘要，中臺科技大學長期照顧碩士學位學程，111 年 7 月。

育外，為照服員設計職涯發展體系及建立國家級專業證照制度，都是促進長照產業人力資源提升的重要關鍵。換言之，如何透過良好的制度設計，協助建立照顧服務工作之職涯發展，以使照服員依其年資或工作表現可以有晉升的機制與管道，同時提供好的勞動環境與條件，是鼓勵人才投入長照產業的重要方式。

在照服員的職涯發展上，衛福部規劃資深居家照服員可升任為居家督導員。另長照機構業務負責人可由具一定年限以上、領有照服員技術士證之照服員擔任<sup>61</sup>，換言之，在政策設計上，衛福部對照服員的職涯藍圖包括成為長照機構業務負責人，並規劃照服員應通過技術檢定之資格。不過，有論者從日本、韓國經驗提出，居家服務機構設立容易但維持獲利不易，照顧品質不佳，甚至政府支付制度變動都可能造成資金周轉困難，而有對照服員成為「照老闆」的社會風險疑慮<sup>62</sup>。另一方面，僅晉升為主管或負責人，若無後續職涯發展的可能性，對年輕人較無吸引力。

學者認為，日本介護福祉士制度開創多元培訓途徑、重視在職進修制度、納入證照等級與薪資報酬相關機制及擁有升遷管道；對其教育程度的要求依培訓管道而異，在職進修分階層辦理，其訓練內容配合生涯進階而設等特色<sup>63</sup>。我國照服員職業證照和培訓制度之發展與日本較為接近，但日本政府從 1988 年開始推動介護福祉士制度，在面臨 21 世紀照顧人力缺口持續擴大的壓力下，仍在 2017 年提高介護福祉士國家考試證照的門檻。此價值迥異於我國面臨照顧人力缺口議

---

<sup>61</sup> 長期照顧服務機構設立標準第 3 條規定：「居家式服務類長照機構業務負責人，應具備下列資格之一：……六、照顧服務員技術士：具七年以上專任照顧服務員相關工作經驗。」；同標準第 4 條第 1 項規定：「社區式服務類（以下簡稱社區式）長照機構業務負責人，除提供家庭托顧服務外，應具備前條各款資格之一者。」；同標準第 5 條規定：「機構住宿式服務類（以下簡稱住宿式）長照機構業務負責人，應具備下列資格之一：……四、高級中等學校護理、老人照顧相關科、組畢業，或高級中等學校畢業領有照顧服務員技術士證者：具五年以上住宿式長照機構相關工作經驗。」

<sup>62</sup> 張淑敏，〈論衛福部制定居服員最低薪資之正當性及長照支付新制〉，《保險經營學報》，第 9 期，110 年 3 月，頁 38-46。

<sup>63</sup> 呂寶靜、陳正芬，〈我國居家照顧服務員職業證照與培訓制度之探究：從英國和日本的作法反思臺灣〉，《社會政策與社會工作學刊》，第 13 卷，第 1 期，98 年 6 月，頁 203-204。

題，常採放寬門檻，從他國引進外籍人力因應的慣性作法<sup>64</sup>。

職涯發展與職業期限息息相關，只有積極改善照服員的專業發展、建立專業角色及改善人力資源管理制度，才能提升留任意願。許多先進國家針對照服員設計進階制度，依據照服員所具備之能力予以分級，並依分級方式設定不同能力與目標與職業位階，以提升照服員的照顧能力<sup>65</sup>，研究發現，職業證照與職涯階梯設計較能引起年輕人投入照顧服務業<sup>66</sup>，專業證照加上完整的升遷管道，提供照顧專業的發揮空間，讓人才更願意留在長照產業中。同時，建議證照制度的建立應與薪資待遇及職涯發展採層級連動設計。

綜上，建議建立基於職涯路徑、注重考核、目標、教育相銜接的人力資源發展策略，創造提高素質、完善就業管理、改善職業結構、讓從業員能夠實現目標的工作環境，以國家制度支持照服員發展職涯的分級制度，並設計工酬相符之支付制度，透過國家制度的協助，建立照服員之職涯階梯，以吸引更多願意投入，活絡長照人力資源。

## 二、依不同職能分級建立照服員專業證照制度

學者歸納日本學者論述提出照顧工作足以稱為專門職業須具備的條件有 5 項：(一) 透過正統教育機制或系統化訓練機制，培育從業人員具備該領域之專業知識與技術；(二) 透過證照考核機制，評值具備一定的專業知識與技術；(三) 持有證照者，其專業性獲得社會認同；(四) 持有證照者，於執行業務過程中，能秉持自律精神，以追求公共利益或促進社會福祉為職責與目標；(五) 成立專業人員協會，由協會制定倫理綱領或行動準則，規範成員於執行業務過程中，能維護專業工作形象與確保服務品質<sup>67</sup>。

以日本為例，雖然介護職員和介護福祉士皆可提供服務對象之身

<sup>64</sup> 徐明仿、李德純，同註 49，頁 135。

<sup>65</sup> 吳尚琪、黃敬淳、葉馨婷，〈照顧服務員分級可行性之探討〉，《臺灣公共衛生雜誌》，第 34 卷，第 6 期，104 年 12 月，頁 593。

<sup>66</sup> 呂寶靜、陳正芬，同註 63，頁 208。

<sup>67</sup> 徐明仿，同註 32，頁 44。

體照顧服務與日常生活照顧服務，但擁有國考證照之介護福祉士可負責專業性較高之業務（如抽吸痰、鼻胃管及胃造口之管灌飲食等侵入性醫療照護），因此服務範圍較廣、多為正職聘用，且擁有證照加給，自然所得報酬較高。同時，介護福祉士證照機制具有確立其工作專業性、對其專業能力評值、保障就業、證照加給以提升其薪資水準等功能。從消費者保護的角度而言，由國家保證的專業證照制度代表市場中從事福利服務人員的品質由國家認證，不只有助於提升其專業形象，並以國家資格形式提供品質保證的系統<sup>68</sup>，將更有助於保障消費者權益。

證照加給機制不只加強照服員的專業知識與技能、形象，更對其待遇提升有幫助。研究發現，勞工持有專業證照將能反映在較高的薪資水準上。而不同類型的專業證照對於勞工薪資的影響也不盡相同，勞工將可藉由取得專技人員考試及格證書以及金融從業人員證照來獲取較高的薪資，至於持有技術士證照、電腦證照、語文認證、其他類證照的勞工，相較於未持有專業證照的勞工，則不會擁有較高的薪資所得<sup>69</sup>。不過研究也發現，只有國家考試、獲得資格等考試具有提高薪資的市場價值，技術士證照對薪資提升之效果並不顯著；進一步分析更發現，高階證照對薪資有顯著影響，反之，低階證照對薪資而言毫無利益；且高階證照中，以通過國家考試者最具市場價值<sup>70</sup>。換言之，證照層級的劃分對市場及專業價值而言極為重要，由國家透過不同階層證照肯認其專業能力，亦達成後續分級服務與管理的基礎。

由於目前我國對照服員之證照係採職業證照制度，但亦僅有「單一級」（丙級）全國技術士證照，並未擁有進階之技術士證照檢定，

---

<sup>68</sup> 浅原千里，〈ソーシャルワークとケアワークの分離に至る過程－「社会福祉士法試案」から「社会福祉士及び介護福祉士法」成立までの議論分析〉，《日本福祉大学社会福祉論集》，136卷，2017/3/31，頁57-58。

<sup>69</sup> 江哲延，《我國專業證照對勞工薪資影響之研究》，摘要，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文，97年6月。

<sup>70</sup> 林大森，《教育與勞力市場之連結：分析臺灣專業證照的市場價值》，〈社會科學論叢〉，第5卷，第1期，100年4月，頁56、59-60。

欠缺照服員職業證照分級提升及能力鑑定之項目，略顯不足。

有論者建議，應按照照顧對象的失能、失智等級，對應不同照顧技巧，發展敘薪差異、提升專業工作位階<sup>71</sup>。或者依實務工作經驗年資或時數、進階教育訓練內容及時數、技術報告或學術文章及公平認證單位及機制分成 4 級<sup>72</sup>。不過衛福部認為，現有照服工作性質不易分級且工作重點在生活照顧，現階段以推動特殊、困難的照顧項目的培訓跟認證，例如懸雍垂、失智、身障、足部護理等方式為主。學者則提出，可將照服員分成 C1 至 C3 共 3 級，C1 級具備基礎照顧能力（general），可照顧一般失能個案；C2 級須具備複雜特殊個案照護能力（specific）；C3 則由 C2 工作一定時間後再進階，具備教學、個案輔導、照顧計畫擬定與提升照顧品質品管能力<sup>73</sup>。對比現在照服員工作包括日常生活照顧服務與身體照顧服務，亦可考慮參酌日本經驗，將日常生活照顧服務與身體照顧服務進行區分，分由不同訓練背景人員提供服務。

從照服員專業能力的角度來看，其面對的是不同失能程度的個案，應以專業能力區隔其照顧能力，並透過國家制度方式肯認並鑑別其能力，以提供長照市場多元選擇與服務品質，才能真正保障國人權益並提升長照市場之滿意度，爰建議以專業照顧職能為基準，逐步發展至照顧特殊複雜個案技巧，甚至得以執行部分護理、侵入性照護等工作，並提升其管理階層與個案計畫等職能，訂定不同證照等級人員之執行規定。準此，建議建立照服員不同職能分級之專業證照制度。

### 三、辦理不同分級之認證教育訓練，訂定分級進階輔導辦法

有論者觀察日本的照服員研修課程，發現課程內容不只著重法規、身體照護專業知識，還包括觀察力、人才培育力、團隊合作力，

<sup>71</sup> 邱彥瑜，〈職能分級與國家證照 可保障專業照顧工作〉，《創新照顧雜誌》，第 11 期，110 年 1 月 21 日。

<sup>72</sup> 鄭鈞元，〈從「職能」觀點初探我國居家照顧服務員分級制度〉，《福祉科技與服務管理學刊》，第 10 卷，第 2 期，111 年 6 月，頁 119-121。

<sup>73</sup> 吳尚琪、黃敬淳、葉馨婷，同註 65，頁 599。

甚至壓力管理等軟性能力都列入考核當中；越高階的研修課程，越強調溝通的重要，並反覆強調「與人相處」的倫理道德與互動技巧<sup>74</sup>。顯見日本在建立照服員的專業制度上，不只考量其專業技能，也強調其專業素養與道德，透過多層面的專業培訓，提升其專業知識與技巧，同時增加工作成就與滿意度，提升留任意願，值得我國參考學習。

目前我國照服工作係依照工作項目進行訓練培訓，如家務及日常生活照顧、身體服務照顧與在護理人員指導下，執行病患照顧工作等，只要在前述範圍內，基本上取得照服員資格者均可執行。至於特殊項目，如足部護理、人工氣管道內及口腔內（懸壅垂前）分泌物抽吸、失智或身障者照顧等，則依據長照人員繼續教育辦法第 10 條規定，採完成相關訓練並登錄後為之。

爰此，目前照服員之在職進修制度中，似較欠缺在職訓練明確訓練強度與分階段進階制度，不利於照服員之職涯發展與階段目標，較無助於其專業成長與工作成就感。爰建議配合前揭照服員分級制度，並建立分級之專業證照制度後，即可依不同之專業程度、執業技能加以分類，依不同分級辦理認證教育訓練，並可依照不同專業項目進行考核、認證，訂定分級進階輔導辦法，以提升照服員專業與態度。

#### 四、明定長照人員未完成受訓者之法律效果

依現行長照法第 44 條規定<sup>75</sup>，長照人員負有對服務使用者提供適當照顧之義務，違反者可依第 56 條規定處新臺幣 6 千元以上 3 萬元以下罰鍰，得併處 1 個月以上 1 年以下停業處分；情節重大者，並得廢止其證明。另外，若長照人員將長照人員證明租借他人使用，亦同時違反第 56 條規定，同受罰鍰、停業處分或廢止證明之法律效果。

除此之外，對於長照人員之保密義務、製作紀錄義務<sup>76</sup>等，長照

<sup>74</sup> 何蕙君，年薪破百萬！日本照服員這樣從菜鳥走到管理層，獨立評論@天下，112 年 10 月 23 日，網址：<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/530/article/14178>，最後瀏覽日：113 年 3 月 6 日。

<sup>75</sup> 長期照顧服務法第 44 條規定：「長照機構及其人員應對長照服務使用者予以適當之照顧與保護，不得有遺棄、身心虐待、歧視、傷害、違法限制其人身自由或其他侵害其權益之情事。」

<sup>76</sup> 見長期照顧服務法第 20 條規定：「長照人員對於因業務而知悉或持有他人之秘密，非依法律規定，不得洩漏。」；同法第 38 條第 1 項規定：「長照機構應督導其所屬登錄之長照人員，就其

法均有對長照人員之相關罰鍰、停業處分等處罰規定。而在執業要求上，長照法第 19 條第 1 項規定：「長照人員非經登錄於長照機構，不得提供長照服務。……」同條第 2 項亦明定長照機構不得容留非長照人員提供長照服務，違反者將依第 50 條規定處新臺幣 1 萬元以上 5 萬元以下罰鍰，其法律效果均完整且明確。

為課予長照人員持續進修之義務，依據長照法第 18 條第 3 項規定：「長照人員應接受一定積分之繼續教育、在職訓練。」對於違反本條規定者，則依同條第 4 項規定授權訂定之長照人員繼續教育辦法第 4 條及第 5 條規定，由長照人員提出認證申請，並由地方主管機關審查。對於申請資料有缺漏者，其程序亦規定於長照人員繼續教育辦法第 20 條規定：「本辦法所定應檢具之申請資料有缺漏者，主管機關得令其限期補正；屆期未補正者，不予受理。」另依同辦法第 9 條第 1 項規定：「長照人員應自認證證明文件生效日起，每六年接受下列繼續教育課程，積分合計達一百二十點以上……」換言之，長照人員須於規定年限內持續參加繼續教育，始符合認證及更新之要求。

參酌相關醫療、社福專業人員之法律，均於母法定有要求持續在職訓練之規定，並於母法之法條內明定其完成年限及法律效果<sup>77</sup>，爰建議參酌相關立法例，於長照法第 18 條第 3 項明定繼續教育之完成年限，並於後段增訂其法律效果，以臻明確。

---

提供之長照服務有關事項製作紀錄。」

<sup>77</sup> 如護理人員法第 8 條規定：「……護理人員執業，應每六年接受一定時數繼續教育，始得辦理執業執照更新。(第 2 項)……第一項申請執業登記之資格、條件、應檢附文件、執業執照發給、換發、補發、更新與前項繼續教育之課程內容、積分、實施方式、完成繼續教育之認定及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之(第 3 項)。」助產人員法第 9 條規定：「……助產人員執業，應接受繼續教育，並每六年提出完成繼續教育證明文件，辦理執業執照更新。(第 2 項)……助產人員執業，其申請執業登記資格、條件、應檢附文件、執業執照發給、補發、換發與其他應遵行事項及前項助產人員接受繼續教育之課程內容、積分、實施方式、完成繼續教育之證明文件、執業執照更新與其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之(第 3 項)。」社會工作師法第 18 條規定：「社會工作師及專科社會工作師執業，應接受繼續教育，並每六年提出完成繼續教育證明文件，辦理執業執照更新(第 1 項)。前項社會工作師及專科社會工作師接受繼續教育之課程內容、積分、實施方式、完成繼續教育證明文件、執業執照換發及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之(第 2 項)。」

## 五、配合專業制度建立，研議開放不同等級項目以滿足不同族群需求

學者認為，我國目前長照體系係所謂的「準市場」概念。而社會福利體系導入準市場機制有助於改善生產效率、增強回應性、保障選擇性及確保公平性。換言之，透過政府措施介入市場，以維持社會福利市場中福利對象的選擇及給付公平性，並維繫準市場運作及整體福利資源配置妥適性，具有正當性<sup>78</sup>。不過若從建立長照人員人力資源的角度觀之，則必須將長照市場的發展納入考量，有健全的環境，業者及服務人力才比較願意投入，進而使消費者能得到更佳的服務。

現階段的長照服務體系的服務係依據長照法第 8 條及第 8 條之 1 的規定，由中央主管機關公告長照服務的特定範圍，民眾申請長照服務，則由照管中心或地方政府評估，並依據評估結果按民眾失能程度核定其長照需要等級及長照服務給付額度。因此在長照現場，照服員多是按照長照法第 8 條之 1 第 4 項規定訂定之長期照顧服務申請及給付辦法所規定的長照給付項目進行申請，衛福部並依此明定不同項目的照顧組合編碼與給（支）付價格。訂定明確的給付標準雖然有利於長照服務的管理，卻同時限制市場定價，降低對品質提升的誘因。另外，除了服務內容有時難以依核定項目制式化區隔規範外，部分民眾亦可能有個人化需求或因非長照法適用對象而有臨時、長時間、彈性等自費服務需求。

因此，配合前揭照服員專業制度建立，照服員可執行之專業項目增多，於長照現場亦可依照其專業判斷執行業務，而透過專業證照的認證亦可達成積極管理目標，同時建立其工作成就感與專業態度，爰建議可研議開放不同等級項目以滿足不同族群需求，讓民間業者更願意投入長照市場，活絡長照產業發展。

另外，日本由於實施長照保險制度（介護保險制度），照顧工作者之薪資主要來自服務給付不同而有差異，但日本為提升持有專業證

---

<sup>78</sup> 蔡璧竹，〈社會福利服務競爭市場法制之研究—以我國長期照顧服務為例〉，《臺灣第 28 屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集》，臺北：公平交易委員會，111 年 10 月，頁 394。

照介護福祉士薪資以及鼓勵照顧工作者考取專業證照，於 2006 年修改支付基準，依服務類型設計不同的加成給付，例如針對居家服務單位設計「人才要件機制」的支付方式，該居服單位之照顧工作者取得介護福祉士證照的比例在 30% 以上則保險給付增加為原基本單價的 20%）<sup>79</sup>。爰建議配合照服員專業證照制度的建立，研議亦得視其有無專業證照之條件，採行不同給付條件，以鼓勵照服員取得專業證照。

## 六、推動成立全國公（協）會，並訂定專業倫理守則

相較於擁有職業證照的從業人員，專技人員之執業依法以考試定其資格，因此各該專技人員相關法規多訂有公會組織專章，要求從業人員須加入公會始得執業（即「業必歸會」制度），同時對於全國聯合會之章程及決議，有遵守義務<sup>80</sup>。其理由係專技人員指具備經由現代教育或訓練之培養過程獲得特殊學識或技能者，且其所從事之業務，與公共利益或人民之生命、身心健康、財產等權利有密切關係，因此加以立法要求。換言之，係將專技人員公會組織之性質視為負有公共任務的職業自治團體，甚至為公益團體<sup>81</sup>。不過，照顧工作雖然所從事之業務與人民之生命、身心健康有密切關係，但由於未被視為專技工作，故長照法並無類似專技人員須參加公會之規定。照服員如須行使團結權，則可依工會法之規定組成工會。

現階段照服員因非屬專技人員，無各類職業相關特別法規定，僅能依人民團體法第 35 條規定<sup>82</sup>，成立以「協調同業關係，增進共同利益，促進社會經濟建設」為目的之職業團體，對其會員之約束力較弱，

<sup>79</sup> 呂寶靜、陳正芬，同註 63，頁 201-202。

<sup>80</sup> 如護理人員法第 54 條之 1 規定：「直轄市、縣（市）護理人員公會對護理人員公會全國聯合會之章程及決議，有遵守義務。」；同法第 55 條規定：「護理人員公會之會員有違反法令或章程之行為者，公會得依章程、理事會、監事會或會員（會員代表）大會之決議處分。」；公共衛生師法第 18 條規定：「公共衛生師執行業務，應遵守公共衛生專業倫理規範（第 1 項）。前項倫理規範，由公共衛生師公會全國聯合會擬訂，提請會員（會員代表）大會通過後，報中央主管機關備查（第 2 項）。公共衛生師有下列情事之一者，由公共衛生師公會或主管機關移付懲戒：……四、違反第一項倫理規範。……（第 3 項）」

<sup>81</sup> 黃虹霞，大法官會臺字第 13522 號、109 年度憲二字第 299 號不受理決議不同意見書，110 年 10 月 22 日，頁 3。

<sup>82</sup> 人民團體法第 35 條規定：「職業團體係以協調同業關係，增進共同利益，促進社會經濟建設為目的，由同一行業之單位，團體或同一職業之從業人員組成之團體。」

不若相關專技人員特別法專章約束其行為，具有較強之法律關係。

前亦提及，照顧工作足以稱為專門職業須具備的條件中，成立專業人員協會，由協會制定倫理綱領或行動準則，規範成員於執行業務過程中，能維護專業工作形象與確保服務品質亦為重要條件之一。若能透過公（協）會組織發揮自治自律功能，強化該等人員職業道德、專業倫理及服務品質等專業承諾，以確保各該專業獨立完善，進而發揮妥善照顧人民生命、身心健康、財產等權利，以及增進公共利益等作用，將可更有效提升照顧工作之專業形象。

日本介護福祉士協會於 1995 年 11 月 17 日公布日本介護福祉士協會倫理綱領<sup>83</sup>，其內容包括：（一）以使用者為中心，自立支援：維護所有服務使用者之基本人權，以使用者為中心，協助每一位社區居民能過著內心充實的幸福生活，需充分尊重服務使用者的自主決定，提供有助維持或提升其自我照顧能力之長照福利服務；（二）提供專業服務：需努力不斷提升專業知識和技能，培養豐富的感性和準確的判斷力，具備敏銳的洞察力提供專業化的服務，並對自己提供之長照福利服務承擔專業責任；（三）保護隱私：於工作過程中得知之服務使用者相關訊息進行個資保護，以維護其隱私；（四）提供全面性服

---

<sup>83</sup> 日本介護福祉士會倫理綱領：1.（利用者本位、自立支援）介護福祉士は、すべての人々の基本的人権を擁護し、一人ひとりの住民が心豊かな暮らしと老後が送れるよう利用者本位の立場から自己決定を最大限尊重し、自立に向けた介護福祉サービスを提供していきます。2.（専門的サービスの提供）介護福祉士は、常に専門的知識・技術の研鑽に励むとともに、豊かな感性と的確な判断力を培い、深い洞察力をもって専門的サービスの提供に努めます。また、介護福祉士は、介護福祉サービスの質的向上に努め、自己の実施した介護福祉サービスについては、常に専門職としての責任を負います。3.（プライバシーの保護）介護福祉士は、プライバシーを保護するため、職務上知り得た個人の情報を守ります。4.（総合的サービスの提供と積極的な連携、協力）介護福祉士は、利用者に最適なサービスを総合的に提供していくため、福祉、医療、保健その他関連する業務に従事する者と積極的な連携を図り、協力して行動します。5.（利用者ニーズの代弁）介護福祉士は、暮らしを支える視点から利用者の真のニーズを受けとめ、それを代弁していくことも重要な役割であると確認したうえで、考え、行動します。6.（地域福祉の推進）介護福祉士は、地域において生じる介護問題を解決していくために、専門職として常に積極的な態度で住民と接し、介護問題に対する深い理解が得られるよう努めるとともに、その介護力の強化に協力していきます。7.（後継者の育成）介護福祉士は、すべての人々が将来にわたり安心して質の高い介護を受ける権利を享受できるよう、介護福祉士に関する教育水準の向上と後継者の育成に力を注ぎます。公益社団法人日本介護福祉士會，網址：<https://www.jaccw.or.jp/about/rinri>，最後瀏覽日：113 年 1 月 18 日。

務，積極跨域合作：為提供服務使用者最適切之全面性服務，需積極採取行動與從事福利、醫療、健康等領域相關工作的人員進行跨域合作；(五) 代言使用者需求：能理解自己所擔任的重要角色是，從日常生活的角度了解服務使用者的真實需求並協助代言其需求，據此思考並採取行動；(六) 促進社區福利：為解決社區之長照問題，以專業人士的身分與社區居民積極互動，努力促進社區居民能深入了解社區長照問題，同時協助社區提升照顧量能；(七) 培育新人：致力於提升介護福祉士專業養成教育水準並努力培育後進新人，讓所有人於未來都能安心享受高品質的照顧。

從建立照服員專業制度的角度而言，照顧工作的專業性與倫理精神密不可分，透過從業人員彼此約束進而提升其專業態度，亦是作為專業團體獲得社會信任所必需的道德規範，爰此，建議配合照服員專業制度的建立，宜積極推動推動照服員成立全國公（協）會，並制定倫理守則，要求所屬會員遵守，以提升其專業形象與態度。

## 七、逐步提升國人尊重照顧工作專業意識

學者分析日本學者論點指出，影響日本照顧工作朝向專門職業化的阻礙因素包括：照顧家中失能者長期以來由外行人的家屬擔任、無受訓者亦可從事照顧工作、照顧工作與日常生活相關、照顧工作不易被標準化、國人價值觀不易被扭轉、照顧人力不足，而透過實施介護福祉士之國家考試證照制度後，日本國人逐漸認同照顧工作是「貢獻社會」及「不可或缺」的工作<sup>84</sup>，更代表其工作已逐漸為社會大眾認可。為提高長照人員的留任與招募情形，部分 OECD 成員國如比利時、捷克、法國、荷蘭、葡萄牙、英國等，也透過辦理相關公開獎勵活動或運用關愛大使體驗活動、促進理解和改善形象等活動，積極提高照顧工作的形象和吸引力<sup>85</sup>。

日本為增加社會對照顧工作者專業地位之尊敬，特別立法明定將

<sup>84</sup> 徐明仿，同註 32，頁 42-43、47。

<sup>85</sup> Ana Lena-Nozal, Eileen Rocard, Paola Sillitti，同註 17，頁 133。

國家考試證照類別定為「名稱獨占」(name monopoly licensing) 證照，規範非領有介護福祉士證照者，不得使用介護福祉士名稱。我國亦有類似規定，如公共衛生師法第 6 條規定：「非領有公共衛生師證書者，不得使用公共衛生師名稱。」其違反者，依同法第 30 條第 1 款規定，處新臺幣 3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰。不過，介護福祉士只是「名稱獨占」而非「業務獨占」，於社區式或住宿式長照服務機構無取得證照者亦可從事相關業務，亦需其他從事基礎技術或日常生活照顧與家事服務的照顧助手。

質言之，國內現階段對照顧工作仍停留在非專業可由家屬、移工照顧，屬於生活照顧較不具專業性、其工作不易分級、勞動條件不佳且低薪低價值工作等刻板印象，造成照服員自我肯定不足、工作滿意度偏低，進而影響其留任意願。事實上照服員必須經過長期培訓及完整的訓練，並與個案直接接觸並了解其身心狀況，以提供最適切服務，因此應積極教育民眾尊重照服員的職業與其專業。準此，建議配合國家級證照專業制度的建立，逐步提升國人尊重並認同照顧工作的專業意識。參酌相關專技人員法規，均有對表現優異或有重大貢獻者給予獎勵之條文<sup>86</sup>，惟目前長照法內並無針對優秀長照人員給予獎勵之相關規定，爰建議於長照法內增訂獎勵優秀長照人員之規定，以提升國人尊重並認同照顧工作的專業意識。

---

<sup>86</sup> 不動產估價師法第 30 條規定：「不動產估價師對不動產估價學術、技術、法規或其他有關不動產估價事宜之研究或襄助研究、辦理，有重大貢獻者，直轄市或縣（市）主管機關得報請中央主管機關予以獎勵。」；地政士法第 42 條規定：「地政士有下列情事之一者，直轄市或縣（市）主管機關應予獎勵，特別優異者，報請中央主管機關獎勵之：……」；志願服務法第 19 條規定：「……主管機關及目的事業主管機關得就前項服務績效特優者，選拔楷模獎勵之（第 2 項）。……志願服務表現優良者，應給予獎勵（第 5 項），……」；技師法第 38 條規定：「技師於專業領域有具體優良事蹟者，中央主管機關得予獎勵；……」；建築師法第 41 條規定：「建築師有左列情事之一者，直轄市、縣（市）主管機關得予以獎勵之；特別優異者，層報內政部獎勵之：……」；教保服務人員條例第 37 條規定：「教保服務人員表現優良者，直轄市、縣（市）主管機關應予獎勵；其獎勵事項、對象、種類、方式之自治法規，由直轄市、縣（市）主管機關定之。」；消防設備人員法第 18 條規定：「消防設備人員執行業務成績優異者，各級主管機關得予以下列獎勵：……」；醫事放射師法第 33 條：「醫事放射師或醫事放射士之獎勵辦法，由中央主管機關定之。」；醫師法第 24 之 1 條規定：「醫師對醫學研究與醫療有重大貢獻者，主管機關應予獎勵，其獎勵辦法，由中央主管機關定之。」；獸醫師法第 25 條規定：「獸醫師、獸醫佐對動物防疫或其他獸醫業務有重大貢獻者，主管機關應予獎勵。」

## 伍、結論

長照屬於人力密集產業，其人力素質及人員士氣高低對服務品質有很大的影響，更是建構長照體系的重要關鍵因素。為長照人員設計職涯發展體系及建立國家級專業證照分級制度，都是促進長照產業人力資源提升的重要關鍵。鑑於許多先進國家設計進階制度，依據其所具能力予以分級，並依分級方式設定不同能力與目標與職業位階之研析，本報告謹提出以下建議，提供委員作為立法時之參考：

- 一、建立照服員分級進階制度，並設計職涯階梯。
- 二、依不同職能分級建立照服員專業證照制度。
- 三、辦理不同分級之認證教育訓練，訂定分級進階輔導辦法。
- 四、明定長照人員未完成受訓者之法律效果。
- 五、配合專業制度建立，研議開放不同等級項目以滿足不同族群需求。
- 六、推動成立全國公（協）會，並制定專業倫理守則。
- 七、逐步提升國人尊重照顧工作專業意識。

## 陸、條文對照表

長期照顧服務法第十八條建議修正條文對照表

| 本報告建議條文                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 現行條文                                                                                                                                                                                                     | 說明                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>第十八條 長照服務之提供，經中央主管機關公告之長照服務特定項目，應由長照人員為之。</p> <p><u>長照人員之資格、訓練、繼續教育、在職訓練課程內容，應考量不同地區、族群、性別、特定疾病及照顧經驗之差異性，並採分級進階之方式辦理。</u></p> <p><u>長照人員應每六年接受一定積分之繼續教育、在職訓練，始得辦理認證更新。</u></p> <p>長照人員之資格、訓練、認證、繼續教育課程內容與積分之認定、證明效期及其更新等有關事項之辦法，由中央主管機關定之。</p> <p><u>長照人員表現優良者，中央及地方主管機關應予獎勵；其獎勵辦法，由中央及地方主管機關定之。</u></p> | <p>第十八條 長照服務之提供，經中央主管機關公告之長照服務特定項目，應由長照人員為之。</p> <p>長照人員之訓練、繼續教育、在職訓練課程內容，應考量不同地區、族群、性別、特定疾病及照顧經驗之差異性。</p> <p>長照人員應接受一定積分之繼續教育、在職訓練。</p> <p>長照人員之資格、訓練、認證、繼續教育課程內容與積分之認定、證明效期及其更新等有關事項之辦法，由中央主管機關定之。</p> | <p>一、長期照顧屬於人力密集產業，其人力素質及人員士氣高低對服務品質有很大的影響，更是建構長期照顧體系的重要關鍵因素。為長照人員設計職涯發展體系及建立國家級專業證照分級制度，都是促進長照產業人力資源提升的重要關鍵。鑑於許多先進國家設計進階制度，依據其所具能力予以分級，並依分級方式設定不同能力、目標與職業位階，惟目前照顧服務員僅有單一級職業證照，且相關課程亦未採分級進階方式辦理，爰於第二項明定長照人員之訓練、繼續教育及在職訓練課程採分級進階之方式辦理。</p> <p>二、參酌相關醫療、社福專業人員之法律，均於母法定有類似要</p> |

|  |  |                                                                                                                                                                                   |
|--|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  | <p>求持續在職訓練之規定，並於母法之法條內明定其完成年限及法律效果之立法例，爰於第三項明定繼續教育之完成年限，並於後段增訂其法律效果，以臻明確。</p> <p>三、為提升國人尊重並認同照顧工作的專業意識低薪低價值工作等刻板印象，造成照顧服務員自我肯定不足、工作滿意度偏低，進而影響其留任意願，新增第五項明定主管機關對優秀長照人員應予獎勵之規定。</p> |
|--|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## 參考文獻

### 一、政府出版品

- 1、黃源協，《「推動長期照顧服務機制」效益評估》，行政院研究發展考核委員會，99 年 10 月。
- 2、張峻萍、賴欣憶，《我國因應高齡化之醫療及長照制度初探（編號 111086）》，立法院預算中心，111 年 7 月。
- 3、監察院，《109 內調 0065 調查報告》，109 年 6 月 16 日。
- 4、衛生福利部，《中華民國 106 年老人狀況調查》，107 年 9 月。
- 5、衛生福利部，《中華民國 111 年老人狀況調查》，113 年 1 月。
- 6、衛生福利部，《長期照顧十年計畫 2.0（106～115 年核定本）》，105 年 12 月，
- 7、薛瑞元等，《2020 年日本臺灣交流協會邀請赴日參訪出國報告》，衛生福利部，109 年 5 月。

### 二、書籍

#### 中文部分

- 1、李玉春、林金立、黃惠玲等著，《長期照顧法制之建構與實踐》，臺北：元照，110 年 1 月。
- 2、周傳久，《長照服務各國人才培育—文化、知識、學習》，高雄市：巨流圖書，111 年 3 月。

#### 外文部分

- 1、World Health Organization, Multisectoral action for a life course approach to healthy ageing: draft global strategy and plan of action on ageing and health, A69/17, 2016/4/22, Retrieved from: [https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA69/A69\\_17-en.pdf?ua=1](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA69/A69_17-en.pdf?ua=1), Last retrieved: 2024/1/5.
- 2、Eurofound, Long-term care workforce: Employment and working conditions, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020/12/14, Retrieved from: <https://www.euro->

[found.europa.eu/en/publications/2020/long-term-care-work-force-employment-and-working-conditions](http://found.europa.eu/en/publications/2020/long-term-care-work-force-employment-and-working-conditions), Last retrieved: 2024/1/5.

## 二、期刊

### 中文部分

- 1、王嘉祐，〈學生參加技能檢定動機之研究－以康寧專校企業管理科為例〉，《康寧學報》，第 17 卷，104 年 6 月，頁 1-19。
- 2、江亮演，〈日本的社會工作教育與訓練〉，《社區發展季刊》，第 99 期，91 年 9 月，頁 156-165。
- 3、李德純、徐明仿、王怡分，〈我國照顧服務員專業證照發展之可行性研究〉，《臺灣社區工作與社區研究學刊》，第 12 卷，第 3 期，111 年 10 月，頁 95-150。
- 4、呂寶靜、陳正芬，〈我國居家照顧服務員職業證照與培訓制度之探究：從英國和日本的作法反思臺灣〉，《社會政策與社會工作學刊》，第 13 卷，第 1 期，98 年 6 月，頁 185-233。
- 5、吳肖琪、黃敬淳、葉馨婷，〈照顧服務員分級可行性之探討〉，《臺灣公共衛生雜誌》，第 34 卷，第 6 期，104 年 12 月，頁 592-604。
- 6、林大森，〈教育與勞力市場之連結：分析臺灣專業證照的市場價值〉，《社會科學論叢》，第 5 卷，第 1 期，100 年 4 月，頁 39-84。
- 7、邱華君，〈【考選論衡】專技執照與職業證照之區別〉，《考選通訊》，第 53 期，104 年 5 月 1 日。
- 8、師友雙月刊編輯部，〈從技職找出路，適性教育的實踐之路〉，《師友雙月刊》，第 638 期，112 年 3 月 4 日。
- 9、許慈倩，〈從政策引導重構長照人力：專訪臺灣勞工陣線孫友聯秘書長〉，《在野法朝》，第 28 期，105 年 1 月，頁 49-50。
- 10、黃廷鍾、吳國文、邱明源、陳懷柔，〈104~106 學年度學生證照取得分析：以北部某技術學院為例〉，《經國學報》，第 35 卷，108 年 12 月，頁 31-43 頁。

- 11、徐明仿，〈日本推動照顧工作師制度之歷史脈絡：回顧 1950 至 1980 年代〉，《臺灣公共衛生雜誌》，第 39 卷，第 6 期，109 年 12 月，頁 611-622。
- 12、徐明仿，〈探討日本照顧工作專業化演進歷程對我們之借鏡〉，《臺灣公共衛生雜誌》，第 40 卷，第 1 期，110 年 2 月，頁 41-54。
- 13、徐明仿、李德純，〈日本介護福祉士培育與證照制度之特色與問題〉，《臺灣社區工作與社區研究學刊》，第 11 卷，第 3 期，110 年 12 月，頁 129-162。
- 14、夏樂生，〈日本推動東亞地區「經濟夥伴協定」(EPA) 的現況與意圖〉，《展望與探索月刊》，第 4 卷，第 10 期，95 年 10 月，頁 14-20。
- 15、陸敏清，〈從日本法制探討臺灣長照人員之管理規範〉，《臺日法政研究》，第 3 期，109 年 6 月，頁 57-113。
- 16、曾淑惠，〈評鑑專業化的概念與發展對我國教育評鑑專業化的啟示〉，《教育研究與發展期刊》，第 2 卷，第 3 期，95 年 9 月，頁 171-192。
- 17、張淑敏，〈論衛福部制定居服員最低薪資之正當性及長照支付新制〉，《保險經營學報》，第 9 期，110 年 3 月，頁 31-86。
- 18、鄭鈞元，〈從「職能」觀點初探我國居家照顧服務員分級制度〉，《福祉科技與服務管理學刊》，第 10 卷，第 2 期，111 年 6 月，頁 111-124。
- 19、蔡璧竹，〈社會福利服務競爭市場法制之研究—以我國長期照顧服務為例〉，《臺灣第 28 屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集》，臺北：公平交易委員會，111 年 10 月，頁 387-422。

## 外文部分

- 1、Ana Lena-Nozal, Eileen Rocard, Paola Sillitti, Providing long-term care: Options for a better workforce, International Social Security Review, Vol. 75, Issue3-4,

2022/7, pl21-144. Retrieved from: Providing long-term care: Options for a better workforce - Llana-Nozal - 2022 - International Social Security Review - Wiley Online Library, Last retrieved: 2024/1/25.

2. 浅原千里，〈ソーシャルワークとケアワークの分離に至る過程－「社会福祉士法試案」から「社会福祉士及び介護福祉士法」成立までの議論分析〉，《日本福祉大学社会福祉論集》，136 卷，2017/3/31，頁 39-64。

### 三、論文

- 1、江哲延，《我國專業證照對勞工薪資影響之研究》，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文，97 年 6 月。
- 2、陳奕安，《長照新動力：青年居服員的關懷倫理學實踐與反思》，國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系碩士論文，109 年 6 月。
- 3、楊珮雯，《青年照顧服務員職涯發展之探討－以中臺灣為例》，中臺科技大學長期照顧碩士學位學程，111 年 7 月。

### 四、網路資源

- 1、中華民國內政部戶政司全球資訊網：<https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>。
- 2、公益社團法人日本介護福祉士會：<https://www.jaccw.or.jp/about/rinri>。
- 3、公益財團法人社会福祉振興試験中心：<https://www.sssc.or.jp/>。
- 4、日本厚生労働省網站：<https://www.mhlw.go.jp/index.html>。
- 5、何蕙君，年薪破百萬！日本照服員這樣從菜鳥走到管理層，獨立評論@天下，112 年 10 月 23 日，網址：<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/530/article/14178>，最後瀏覽日：113 年 3 月 6 日。
- 6、何蕙君，日本長照工作的多元職涯，獨立評論@天下，111 年 12 月 12 日，網址：<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/530/>

[article/13075](#)，最後瀏覽日：113 年 2 月 21 日。

- 7、何蕙君，不只是照顧！長照工作者的職涯階梯，獨立評論@天下，112 年 10 月 2 日，網址：<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/530/article/14111>，最後瀏覽日：113 年 2 月 21 日。
- 8、邱彥瑜，職能分級與國家證照 可保障專業照顧工作，創新照顧雜誌，第 11 期，110 年 1 月 21 日，網址：<https://www.ankecare.com/article/1136-22829>，最後瀏覽日：113 年 2 月 27 日。
- 9、政府資料開放平臺：<https://data.gov.tw/>。
- 10、國家發展委員會：<https://www.ndc.gov.tw/>。
- 11、勞動部全球資訊網：<https://www.mol.gov.tw/>。
- 12、衛生福利部官方網站：<https://www.mohw.gov.tw/mp-1.html>。
- 13、簡鈺璇，建立照護人員的專業體制，創新照顧，110 年 2 月 4 日，網址：[https:// www.ankecare.com/article/1166-23098](https://www.ankecare.com/article/1166-23098)，最後瀏覽日：113 年 2 月 22 日。

**附錄：「從日本立法經驗探討我國照顧服務員建立專業制度  
相關法制議題」專題研究報告（初稿）座談會紀錄及  
參採情形**

時間：113 年 4 月 19 日（星期五）下午 2 時 30 分

地點：立法院法制局 305 會議室

主席：呂組長文玲

紀錄：蔡琮浩

參加人員：

**一、學者專家**

中臺科技大學老人照顧系 徐副教授明仿

**二、衛生福利部**

科長 楊瑜真

專員 李瑋婷

**三、勞動部勞動力發展署**

專門委員 鄧仔珊

**四、本局出席人員**

李研究員郁強

孫副研究員晉英

江副研究員建逸

**發言要點：**

**中臺科技大學老人照顧系 徐副教授明仿**

一、高度認同立法院及相關中央部會推動照顧工作者高階證照，提升我國照顧工作者之倫理精神及照顧相關知識與技能，支持之理由如下：

（一）每個人都會用到長照，差別在於使用時間的長或短。無品質

且無專業的照顧服務只會加速個案更速度的失能與失智，除了導致長照及健保等社會成本的增加，且恐加速家庭功能的瓦解，因此極需盡快研擬高階證照，培育照顧專業工作者，於服務提供過程能秉持致力於預防及延緩失能或失智程度的快速惡化。

- (二) 就讀相關科系之年輕學生很期待且認同政府推動高階證照，以利提升照顧專業知能、職涯發展與規劃。
- (三) 全國大專院校老照相關科系相信會全力支持政府推動照顧工作高階證照，共同合作樹立我國照顧知識與技能之內涵。
- (四) 全國大專院校老照相關科系皆面臨招生困難，除受少子化影響，更受到高中端之師長及家長對照顧工作的不認同感。高中端對照顧工作之普遍看法：連語言不通沒受過相關訓練的外勞都可以做的工作，無法推薦高中生就讀相關科系。外籍看護工政策至今實施 30 年，讓國人普遍認為照顧工作不需專業，是外勞就可以從事的工作，此價值觀並非起因於全國大專院校相關科系沒有致力教學所導致，且亦非只單憑相關科系努力教學即可扭轉的問題。
- (五) 高階證照之推動有助提升照顧工作之專業性，有助獲得社會認同照顧工作需專業知能。此點從日本推動專技人員師級國考證照之經驗已獲得驗證。
- (六) 日本取得高階證照（師級國考證照）之照顧工作者守法精神高，違法行為之比例低。觸及違法行為之照顧工作者以無取得師級國考證照者為主。
- (七) 我國長照界發生之虐待個案案件不易被報導，且虛報或浮報長照 2.0 費用之比例高，未來獨居老人及雙老家庭比例持續提升趨勢下，照顧工作者及長照服務單位之違法事件恐將持續增加，恐違反長照政策之永續經營。因此極需培育具備倫

理精神、守法精神等正確觀念及具備專業知能之照顧工作者帶領照顧團隊，預防違法事件發生。

(八) 高階證照之規劃方向無論是朝向「一步到位之專技人員師級國考證照」或是朝向「多層級技術士證照」規劃都很支持。

(九) 個人更認同直接規劃與推動一步到位之專技人員師級國考證照，可更有效建制與推動。學校專業養成教育以長照 2.0 之「維持或提升個案自我照顧能力」為基本精神，依常見各種失能情形以及失智症之不同類型與不同病程惡化程度，規劃必修科目(國考科目)之學理及技能。高階專業證照之專業知能是有別於傳統的被動式照顧，除了傳統的被動式照顧，需規劃如何依據個案身心功能引導個案產生動機想一起執行。相信結合全國 38 所大專院校相關科系共同討論必修科目(國考科目)之學理及技能之內涵，可有效率研擬教科書，以利系統性培育具備共通且一致之專業知能照顧人才。

(十) 活用日本推動高階證照經驗，針對已於長照界工作之照服員設計重返校園接受回流教育，補強「維持或提升個案自我照顧能力」之專業知識與技能，取得學校核發之有效結業證書者才具備報考高階證照之資格。

(十一) 認同各項照顧組合之服務單價與高階證照之取得有連動機制。取得高階證照者之各項照顧組合之服務單價，與 90 小時結業證書者及照服員單一級證照者採不同單價設計，以利國人朝取得高階證照邁進，持續提升照顧專業知能，以利維持或提升照顧服務品質。

二、有關本報告引用本人研究部分(頁 13)，因時序較今已略有落差，建議修正為：「1950-1960 年代日本面臨高經濟成長及都市化發展，引起家庭功能薄弱等社會問題……1970 年代長照服務供給量……」。

- 三、本報告於第參章日本經驗中詳細介紹日本「社会福祉士及び介護福祉士法」(社會工作師與介護福祉士法)之立法情形、立法背景與法案重點，值得參考。有關立法目的及定義(頁15)、執業登記與專業義務(頁16-17)，部分翻譯或說明略有不順暢處，建議修正。另報考資格與限制部分(頁16)，該法律條文內之研修機構建議修正為學校科系，並修正為「取得學分」，較易讓讀者理解。
- 四、有關日本建立多層級系統化培訓課程，包括不同時數之照顧培訓課程部分，建議增加「介護基礎講座」21小時培訓課程。21小時「介護基礎講座」之開課目的，旨在普及國人對照顧工作有正確的認識，理解照顧工作的意義與重要性，以及培育具備照顧相關之基礎學理。
- 五、有關本報告日本介護福祉士國家考試資格取得路徑中，直譯「養成設施途徑」部分，建議為利於讀者理解，可修正成「大專院校介護福祉士科系」路徑。
- 六、有關照顧從業人員分級制度部分(頁20-21)，部分引述實務工作者資料部分【如原註54指介護支援專門員工作主要制定照護計畫(ケアプラン)和諮商，考試條件為需要900小時以上的現場經驗，為日本介護從業人員認證之最高階】，或介護福祉士實務者研習」認證時間及無最終筆試之說法，似與現況有所差異，建議修正。

**參採情形：**

- 一、第一點意見，係贊同本報告觀點及建議，錄供參考。
- 二、第二點意見，業參採修正。
- 三、第三點意見，業參採修正如頁15-17。
- 四、第四點意見，業參採修正。
- 五、第五點意見，根據日本公益財團法人社會福祉振興試驗中心之日

本介護福祉士國家考試資格取得路徑圖，其原文確為「養成設施」路徑，爰為利讀者理解並避免誤解，除參採修正「大專院校介護福祉士科系」路徑外，並於其後加註原文。

六、第六點意見，業參採修正並刪除部分說法，如頁 20-22。

**衛生福利部楊科長瑜真：**

一、現行我國長照需要及照顧服務人力資源：

106 年 1 月起實施長期照顧十年計畫 2.0，將服務向前延伸至衰弱老人及失智未失能族群，期可提早預防延緩失能，核定推估長照需要人數涵蓋五大類族群，包括 65 歲以上失能者、64 歲以下失能身心障礙者、55 歲以上失能原住民、50 歲以上失智未失能者、65 歲以上之衰弱老人；惟其中僅三大類服務對象為失能者，包含 65 歲以上失能者、64 歲以下失能身心障礙者、55 歲以上失能原住民，方需照顧協助，爰本部推估布建照顧服務之基數，均以失能對象做為分母，再依各類服務使用狀況推估布建需求，非以全體長照需要對象算之，故 113 年推估之長照失能人數為 69 萬 7,550 人。

截至 113 年 1 月底，實際投入長照服務之在職照服員達 9 萬 7,393 人，較 105 年底（長照 1.0 時期）2 萬 5,194 人增加 7 萬 2,199 人，成長 3.9 倍；且有 6 成以上投入於社區式及居家式長照機構，又因本部 107 年推動給付支付制度，且前述機構不需 24 小時輪班，故照服員人數供需尚屬平衡，顯見近年因居家及社區照服員薪資、勞動條件及形象提升，國人投入長照服務領域人數大幅成長。

二、報告第 3 頁提及「照服員吸引年輕勞動力進入照顧服務產業為當務之急」乙節，本部已有多項照服員策進作為，如下：

（一）配合教育部五專展翅計畫，鼓勵長照機構提供獎學金與學校共同培育在學學生照顧服務專業技能、有助於機構進用人力，減少學用落差。另對於大專院校推展之照顧服務模組課程，業於 108 年 9 月起開放在學學生取得模組修業證書者，即可認列具照服員資

格，至 112 年共有 32 校 35 科系所學程參與。

- (二)鼓勵中階技術人力留任：取得我國副學士以上學位之僑、外生或一定年資之外籍移工，符合專業證照、繼續教育課程及語文能力資格者，鼓勵雇主申請其成為中階技術人力續留本國。
- (三)擴大培育來源，本部配合教育部已推動新南向產學合作國際專班，規劃試辦招募僑、外生至我國長照相關科系就學，輔導學校與住宿機構業者產學合作，以專班代訓概念，專班畢業生畢業後約定至少 3 年續留住宿機構服務。
- (四)與勞動部合作提供各縣市培育需求，由勞動部每年補助地方政府辦理照服員專班訓練，並鼓勵長照機構自訓自用，培育機構所需之照顧人力。

三、報告第 12 頁提及「長期照顧服務人員訓練認證繼續教育及登錄辦法(以下簡稱長照人員繼續教育辦法)第 9 條第 3 項規定」乙節，本部已於 112 年 10 月 11 日修正發布該條文規定，繼續教育課程應包括相關機關所定原住民族、多元族群文化敏感度及能力之課程各達 6 點，並以每年各 1 點為原則。

四、報告第 27 頁建議「建議以專業照顧職能為基準，逐步發展至照顧特殊複雜個案技巧，如得以執行部分護理、侵入性照護等工作，提升其管理階層與個案計畫等職能」乙節，查本部 111 年 8 月 24 日衛部顧字第 1111962835 號公告之「照服員資格訓練計畫」第 3 點及第 4 點，照服員從事工作係針對日常生活功能或維持獨立生活能力不足，需他人協助者，提供(一)家務及日常生活照顧服務。(二)身體照顧服務。(三)服務範疇不得涉及醫療及護理行為，但在護理人員指導下，得協助執行技術性之照護工作；爰有關所提之照服員執行部分護理、侵入性照護等工作，係屬醫療及護理行為，照服員不得執行，建請修正。

五、報告第 28 頁至第 29 頁建議「於長期照顧服務法(以下簡稱長

照法)第 18 條第 3 項明定繼續教育之完成年限，並於後段增訂其法律效果」乙節，按長照人員繼續教育辦法第 7 條規定：「長照人員於認證證明文件有效期間屆滿後，有繼續從事長照服務必要者，應於有效期限前 6 個月內，填具申請書，並檢附下列文件、資料及繳納費用，向原登錄長照服務單位所在地直轄市、縣(市)主管機關申請更新：…三、完成第 9 條第 1 項所定繼續教育之證明文件。…逾有效期限申請更新者，其依前項第 3 款規定檢具之證明文件，以申請更新日前 6 年內完成為限。」次按長照法第 58 條第 2 款規定，長照人員證明效期屆滿，未完成證明之更新，提供長照服務，處新臺幣 3,000 元以上 1 萬 5,000 元以下罰鍰。爰於子法已有明確相關規定，於母法亦有相關認證未更新罰則，爰無須再行增修條文。

六、報告第 30 頁提及「衛福部並依此訂定長期照顧給付及支付基準收費標準」乙節，本部於 111 年 1 月 20 日訂定發布「長期照顧服務申請及給付辦法」(以下簡稱給付辦法)，並自 111 年 2 月 1 日施行，原「長期照顧(照顧服務、專業服務、交通接送服務、輔具服務及居家無障礙環境改善服務)給付及支付基準」已於 111 年 2 月 1 日停止適用。爰建議此處修正為「長期照顧服務申請及給付辦法」。

七、報告第 30 頁提及「衛福部並依此訂定長期照顧給付及支付基準收費標準，明定不同項目的照顧組合編碼與給(支)付價格。訂定明確的給付標準雖然有利於長照服務的管理，卻同時限制市場定價，降低對品質提升的誘因。」乙節：

(一) 有關給付辦法訂定之長照服務照顧組合項目及給付金額，係針對符合給付辦法所稱之長照給付對象之需求，設計各類長照服務項目，且規劃之初已將整體長照服務使用者與服務內容相關之成本費用(包含人事費、管銷費等)，皆已內含支付價格中，

若各機關團體對長照服務照顧組合有修正建議，可依本部 112 年 11 月 16 日公告「長照服務照顧組合新增及修訂作業原則」，可由地方主管機關或全國性長照相關法人及團體提出照顧組合新增或修正建議。

(二)若民眾有個人化自費服務項目需求，依給付辦法第 15 條第 1 項第 1 款及第 4 款規定略以：「有下列情形之一者，長照給付對象及其家庭照顧者，應自行負擔長照費用：…一、超過核定之長照服務給付額度部分。…四、非附表四所定之照顧組合」即明定長照給付對象若有自費項目服務需求，應自行負擔費用。

(三)另給付辦法第 9 條附表四已明定照顧組合之項目內容及價格，長照特約單位應依規定之價格向長照給付對象收費。惟針對「超過核定之長照服務給付額度部分」及「非附表四所定之照顧組合」，長照機構需要新增收費項目或變更收費金額時，應依長期照顧服務法第 35 條及給付辦法第 15 條第 2 項規定，向提供服務所在地之地方主管機關報請核定，故長照機構皆可依前述規定訂定或調整收費項目及金額。

(四)綜上，有關本部訂定給付辦法之各類服務項目服務內容及給(支)付金額，僅作為提供符合本辦法之長照服務對象使用，並未限制市場訂價及降低品質誘因。

八、關於報告內所提之分級進階制度乙節，按長照人員繼續教育辦法第 18 條已規定長照人員資格，且資格條件應採全國一致性，非依不同地區、族群、性別等之差異性而有不同，才足以面對人員調動等情形，又因應人口老化速度上升、需求人數快速增加，需快速產出照顧服務人力，唯有足夠人力，方能研議分級制度；截至 113 年 1 月底，實際投入長照服務之照服員達 9 萬 7,393 人，其中完成照服員資格訓練 90 小時者占 91%、高中以上護理或老人照顧相關科系者占 5%、取得照服員技術士證者占 2%、完成

中央公告照服員課程取得修業證明者占 2%，換言之，現行長照服務現場是大多由完成照服員資格訓練的人員提供服務，若現階段採照服員分級進用制度，將照服員以不同職能分級，或辦理不同分級之認證教育訓練，令其執行不同之照顧服務項目，恐無法讓長照服務對象接受同一照服員連續性之服務。

九、考量服務對象之需求多元，且照服員應以全人照顧服務為導向，提供完整且全面性照顧，本部為確保特殊照顧對象之照顧品質，於現行照服員若需照顧失智症者、未滿 45 歲之失能且領有身心障礙證明者，或提供其他經本部指定服務項目，應依長照人員繼續教育辦法第 17 條規定完成登錄，且實際提供長照服務，並完成中央主管機關所定相關訓練，始得為之，已有實質分級制度之概念。

#### **參採情形：**

- 一、第一點意見，係補充 113 年推估之長照失能人數為 69 萬 7,550 人，與本報告依各研究報告推估之長照需求人數約在 75 萬人至 100 萬人之間，雖略有落差，惟因上述數據均為推估，且衛福部並未明確公布前揭數據，爰以補註方式呈現如註 10。另在職照服員人數則依衛福部提供資料更新。
- 二、第二點意見，係補充本報告有關吸引年輕勞動力進入照顧服務產業之相關政策作為，所提說明錄供參考。
- 三、有關長照人員繼續教育辦法第 9 條 3 項法規修正部分，業參採修正如頁 12。
- 四、第四點意見，按現行規定，則照服員之服務範疇不得執行涉及醫療及護理行為，爰本報告建議在國家透過不同階層證照肯認其專業能力，亦達成後續分級服務與管理的基礎之前提下，得以專業照顧職能為基準，逐步發展至照顧特殊複雜個案技巧，甚至得以執行部分護理、侵入性照護等工作，此與日本建立介護福祉士國

考制度之經驗相同。

五、第五點意見，為課予長照人員持續進修之義務，本報告已說明依長照法第 18 條第 3 項規定及依同條第 4 項規定授權訂定之長照人員繼續教育辦法第 4 條、第 5 條、第 20 條及第 9 條第 1 項規定辦理，爰長照人員須於規定年限內持續參加繼續教育，始符合認證及更新之要求。按本法第 58 條第 2 項係規範長照人員證明效期屆滿，未完成證明之更新，提供長照服務者，與要求長照人員持續進修義務之立法目的並不相同。爰本報告參酌相關醫療、社福專業人員之法律，均於母法定有要求持續在職訓練之規定，並於母法之法條內明定其完成年限及法律效果，爰建議參酌相關立法例，於規範長照人員持續進修義務之長照法第 18 條第 3 項明定繼續教育之完成年限，並於後段增訂其法律效果，以臻明確。

六、第六點意見，參採修正如頁 30。

七、第七點意見，係補充說明現行給付辦法有關自費項目之適用情形，所提說明錄供參考。

八、第八點意見，衛福部認為「唯有足夠人力方能研議分級制度」，惟其第一點說明時又提及「照服員人數供需尚屬平衡」，顯見發展照服員分級進階制度之時機已然成熟，有待立法政策之確立，方能透過國家制度的協助，建立照服員之專業證照制度及職涯階梯，同時據以辦理不同分級之認證教育訓練，訂定分級進階輔導辦法，以吸引更多人願意投入，活絡長照人力資源並健全長照產業之發展。

九、第九點意見，係說明衛福部目前已有實質分級制度概念之相關政策，所提說明錄供參考。

**勞動部勞動力發展署鄧專門委員仔珊：**

一、技能檢定照顧服務員是否分級：有關報告內容肆、問題檢討與建議之二(頁 25)，依不同職能分級建立照服員專業證照制度一節，

未來衛福部如認照顧服務員職類可採分級方式辦理，基於部會權責分工原則，尊重該部做成之政策決定，並請其依技術士技能檢定新職類開發或職類調整評估諮詢作業要點規定，提送申請書及檢附相關資料(含邀集產業研商證照發展共識會議紀錄、從業人員管理法規、職能基準及訓練制度等)送本部辦理。

- 二、技能檢定嚴謹度似較專技人員考試不足：有關報告內容貳、問題研析之三所述(頁 10)略以，全國技術士技能檢定一年有 3 個考試梯次，…考試方式亦包括即測即評及發證的考照形式，相較之下，嚴謹度似較專技人員考試不足一節，依本部勞動及職業安全衛生研究所於 109 年所做「我國技能檢定與技能競賽現況與制度之研究」所述，專技人員考試係針對與民眾生命財產、社會安全或權益關係密切的職業，故開辦類別多具法規效用；技能檢定係為提高國民技能水準，充實產業技術人力資本，故開辦職類有具法規效用及市場效用。除上開 2 種測試辦理方式不同外，技能檢定之題庫命製及監評作業等，均有嚴謹之過程及把關；另為強化技能檢定測試內涵同步產業用人需求，並落實檢定公平性及公正性，本部每年召開會議彙整蒐集外界意見，並針對「職類規範(試題)內涵」、「題庫命製(監評)人員遴選(培訓)機制」、「檢定鑑別度」及「術科測試機具設備建置模式」等 4 大議題進行研商，以優化技能檢定制度及作業流程，提升技術士證效用。

#### **參採情形：**

- 一、第一點意見，勞動部基於部會權責分工原則，尊重衛福部做成之政策決定，爰將配合衛福部建立專業證照制度之推動，辦理技術士技能檢定新職類開發或職類調整，與本報告建議之方向相同，所提意見錄供參考。
- 二、第二點意見，按本報告已提及職業證照與技能檢定體系在法令規範、主管機關、專業資格及執業要求之不同，就此而言，僅以考

試方式論斷其嚴謹度略有不足，爰參採修正如頁 10。

**李研究員郁強：**

- 一、頁 6，提及《長期照顧服務人員訓練認證繼續教育及登錄辦法》第 2 條第 1 項規定，長照人員可分為下列 5 類：（一）照顧服務員、生活服務員或家庭托顧服務員（以下併稱照顧服務人員）。（二）居家服務督導員。（三）教保員、社會工作人員（包括社會工作師）及醫事人員。（四）照顧管理專員及照顧管理督導。（五）中央主管機關公告指定為長照服務相關計畫人員。頁 12 至 22，引介之日本立法例為《社會福祉士及介護福祉士法》，日本的「介護福祉士」即我國的「照顧服務員」，而「照顧服務員」僅為我國《長期照顧服務法》之長照人員五類中其中第一類 3 種人員中的一種。是以，報告頁 35 修正《長期照顧服務法》第 18 條，似存在涵蓋過廣的問題。個人認為第 2 類、第 4 類長照人員或可為第 1 類照顧服務人員之進階，而第 3 類應另外規範。
- 二、頁 27 第 6 行至第 7 行，報告建議考慮參酌日本經驗，將身體照顧服務與家事服務進行區分，分由不同訓練背景人員提供服務。經查《長期照顧服務人員訓練認證繼續教育及登錄辦法》第 10 條規定，照顧服務人員（包括照顧服務員、生活服務員或家庭托顧服務員），照顧失智症者、未滿 45 歲之失能且領有身心障礙證明者，或提供其他經中央主管機關指定服務項目，應依第 17 條規定完成登錄，且實際提供長照服務，並完成中央主管機關所定相關訓練，始得為之。似已針對照顧失智、失能者之照顧服務人員有特別之訓練。
- 三、現行「照顧服務員」相關法令，除《長期照顧服務法》外，依據《老人福利法》第 2 條第 2 項規定訂定《老人福利服務專業人員資格及訓練辦法》，規定居家式服務、社區式服務與機構式服務之專業人員，包括（一）社會工作人員。（二）照顧服務員。（三）

居家服務督導員。(四)護理人員。(五)老人福利機構院長或主任。辦法第5條第1項規定「照護服務員」應具下列資格之一：

1. 領有照顧服務員訓練結業證明書。
2. 領有照顧服務員職類技術士證。
3. 高中(職)以上學校護理、照顧相關科(組)畢業。

辦法第12條規定，社會工作人員、照顧服務員、居家服務督導員及老人福利機構院長(主任)每年應接受至少20小時在職訓練，由主管機關自行、委託或由經主管機關審查核定之機構、團體及學校辦理。訓練成績及格者，訓練主辦單位應發給結業證明文件，並載明訓練課程及時數。是以，在老人福利機構之照顧服務員有結業證明書或技術士證之要求。照顧不同狀態之被照顧者所需知能亦異，從上述辦法規定，照顧老人比照顧失智、失能、身心障礙者似有更高的要求。而照顧服務員現行只有丙級技術士，建議勞動部與衛福部合作，未來對於具備特殊困難照顧項目之照顧服務員，可以有乙級甚至甲級技術士考試，以呼應報告作者分級進階之主張。

#### **參採情形：**

- 一、第一點意見，有關所提第2類(居家服務督導員)、第4類長照人員(照顧管理專員及照顧管理督導)或可為第1類(照顧服務員、生活服務員或家庭托顧服務員)照顧服務人員之進階問題，按現行長照法中，並未明確規範上開各類長照人員之進階關係，且長照法規範之長照人員中，屬專技人員部分(如醫師、護理師、社工師)均已於其各自法規中規範其分級進階制度，惟照服員、居家服務督導員、照顧管理專員及照顧管理督導因欠缺分級進階之職涯制度，而使得人員留任不易亦不利其專業發展與教育訓練，基此，本報告爰建議修正長照法第18條，並建議宜包括所有長照人員均應建立分級進階制度，以利長照產業之長期發展。
- 二、第二點意見，按本報告建議考慮參酌日本經驗，將身體照顧服務

與家事服務進行區分，分由不同訓練背景人員提供服務之論述，係參考日本將照顧從業人員分成生活援助從事者、介護職員初任者、介護福祉士及介護支援專門員之分級方式，日本並將洗滌、清掃、整理衣物、煮飯、代購等家事服務與領藥等身體接觸性介護以外的業務交由生活援助從事者執行，對比我國照顧服務員為分級且工作重點在生活照顧，更凸顯建立照服員應依不同職能分級之專業能力重要性。

三、第三點意見，係補充本報告建立照服員分級進階制度，並設計職涯階梯之建議，所提意見錄供參考。

**孫副研究員晉英：**

一、對本文敬表認同，於建立照顧服務從業人員分級制度的同時，可提升其工作專業度、服務品質與受尊重度，造成良好的循環，進而吸引更多人願意投入此行業。

二、第 35 頁本報告建議條文：

（一）有關第 2 項：「……，並採分級進階之方式辦理。」是否亦應建議授權中央主管機關訂定分級進階相關辦法？或者併入第 4 項的辦法中定之(如是，則建議該項文字還要修正)？以符本文第 23 頁第 1 點：「建立照服員分級進階制度，並設計職涯階梯」與第 27 頁第 3 點：「辦理不同分級之認證教育訓練，訂定分級進階輔導辦法」的建議，請參酌。

（二）有關第 5 項：「……，其獎勵辦法，由中央及地方主管機關定之。」由中央及地方主管機關定之，不知撰稿者原構思為何？經查社會救助法第 5 條之 2 第 2 項：「前項各款土地之認定標準，由各中央目的事業主管機關會商本法中央及地方主管機關定之。」雖有這樣的立法例，惟可理解中央及地方所訂定之內容不會有衝突之處。次查住宅法第 25 條第 2 項：「前項社會住宅承租者之申請資格、程序、租金計算、分級收費、租賃與續

租期限及其他應遵行事項之辦法或自治法規，由主管機關定之。」有這樣的立法例，但自治法規亦不能逾越中央主管機關基於法律授權所訂定之法規。

#### **參採情形：**

- 一、第一點意見，係贊同本報告有關建立照顧服務從業人員分級制度之建議，錄供參考。
- 二、第二點意見，有關長照法第 18 條第 2 項建議修正後，亦建議併同條第 4 項授權中央主管機關訂定分級進階相關辦法部分，按長照法第 18 條第 4 項規定：「長照人員之資格、訓練、認證、繼續教育課程內容與積分之認定、證明效期及其更新等有關事項之辦法，由中央主管機關定之。」係授權中央主管機關訂定長照人員之資格、訓練、認證、繼續教育課程內容之辦法，爰依本報告建議修正同條第 2 項後，長照人員之資格、訓練、繼續教育、在職訓練課程內容須採分級進階之方式辦理，應無須另於第 4 項重複規定。另有關本報告建議增訂第 18 條第 5 項獎勵優秀長照人員之規定，係因參酌各主要先進國家均透過公開獎勵活動提高照顧工作從業人員形象，以強化民眾尊重其職業與專業意識。依長照法第 2 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為衛生福利部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」另依長照法第 4 條及第 5 條規定，中央及地方主管機關各有其規定之掌理事項，爰建議立法要求中央及地方主管機關各依其掌理事項，對表現優良之長照人員分予鼓勵。

#### **江副研究員建逸：**

- 一、本文就我國未來人口推估與實際面臨長期照顧政策提供一份有願景法制研析，並從日本照護從業人員之制度及法制相關作為進行有層次及架構性之比較分析，從而借鏡我國之長期照護政策與實務所面臨之問題，提供解決的方案，可看出著者用心之處。

二、從衛福部《中華民國 111 年老人狀況調查報告》(頁 17-19)及衛福部國民健康署，65 歲以上老人失能率之推估，65 歲以上自述日常生活活動(ADLs)有困難且幾乎同時工具性日常生活活動(IADLs)有困難需人協助者的比率，應是指層次比率，請著者再確認。

**參採情形：**

一、第一點意見，錄供參考。

二、第二點意見，有關本報告引用衛福部中華民國 111 年老人狀況調查報告推估 65 歲以上老人自述日常生活活動(ADLs)有困難且幾乎同時工具性日常生活活動(IADLs)有困難需人協助者之數據，經查並無錯誤。惟為避免直接引註造成讀者誤解，爰修正相關文字如頁 2。