

高雄市議會公聽會邀請書

名 稱	高雄市實施長照計畫 2.0 政策之困境與策略
日 期	民國 112 年 10 月 6 日(星期五)下午 2-4 時
地 點	本會 1 樓第 1 會議室 (高雄市鳳山區國泰路二段 156 號)
主持人	陳美雅議員
出席單位 受邀人員	<p>本會全體議員</p> <p>吳怡玓立法委員</p> <p>行政院南部聯合服務中心勞動經濟組</p> <p>勞動部勞動力發展署高屏澎東分署</p> <p>高雄市政府衛生局</p> <p>高雄市政府社會局</p> <p>高雄市政府勞工局訓練就業中心</p> <p>高雄市政府勞工局勞動檢查處</p> <p>高雄市政府法制局</p> <p>高雄市政府工務局</p> <p>高雄市政府消防局</p> <p>高雄市政府研究發展考核委員會</p> <p>高雄市政府原住民事務委員會</p> <p>義守大學財務金融管理學系教授李樑堅</p> <p>國立屏東大學教育行政研究所副教授李銘義</p> <p>嘉南藥理大學社會工作系教授曾淑芬</p> <p>輔英科技大學護理系教授李昭螢</p> <p>嘉南藥理大學社會工作系教授余元傑</p>
公聽會議題 緣起及探討 議題	<p>壹、議題緣起：</p> <p>近年臺灣人口急遽老化，地方各縣市平均老年人口佔達 14%，部份偏鄉地區更超過 20%，因此為因應人口老化與長期照護人力需求快速增加，行政院於 96 年核定「長期照顧 10 年計畫」，日後衛福部考量配合長照政策走向，於 106 年推動「長期照顧 10 年計畫 2.0」(長照 2.0)，長照政策預算因此大幅成長，但近年卻也出現預算經費執行率過低問題。長照預算執行率低落，資源分配不均，起因於長照 2.0 擴增服</p>

務對象及項目，並倉促上路，使地方資源無法配合，人力與配套措施也跟不上，導致預算過高、執行率偏低。在部份計畫中之執行率更不到 3 成，例如智慧健康發展計畫等，因此有地方政府甚至表示，預算真的多到用不完，還向衛福部建議不要再給他們這麼多預算。在長照資源可能浪費之下，社會上卻仍發生個人無力承擔家中照護責任，致使走向極端人倫悲劇。也因為無稽核管控機制，有地方政府甚至沒有統一長照業務權責，仍由衛政、社政各自為政，導致對長照需求無法有效評估，更遑論掌控政策前瞻發展，因此在市府轄設一級長照機關就變得有迫切性，值得各界持續關注，並可借鑑其他縣市經驗。另外有關照服員薪資給付新制不夠全面，導致整體照顧人力失衡，人力資源短缺一直是長照計畫的困境，根據多項針對長照人力調查結果與研究發現，參加照服員訓練、領有結業證書的學員，以及取得勞動部技能檢定照顧服務員單一技術士證照者人員總數持續攀升，然而實際從事第一線照顧服務工作的人卻只佔了不到四分之一。

因此，為了吸引已受訓者投入長照領域，並增加留任誘因，衛福部已自 107 年起正式實施長照 2.0 給支付基準（新制給付基準），將之前居家服務以「時數」給付的額度，改採用「服務項目」（照顧組合）為計價單位，同時透過加乘機制，來為照顧較困難個案的居服員提高薪資，希望透過更高的薪資誘因，以增進居服員專業服務能力的同等提升。目前新制上路後，照顧服務員中的居服員薪資已普遍提高，但即便後來全職居服員的平均薪資已經超過了 3.8 萬元，部分工時者時薪為 223 元，甚至有居服員薪資達月薪 5-7 萬元之多，另外更有少部份月薪有高達 10 萬元的情況。但儘管如此，實際從事照顧服務工作者，若僅按受訓總人數計算的話，也只提升不到一半的人力。照服員大量往居家服務機構流動的結果，首當其衝的就是傳統機構之照顧人力的流失，像是擔任醫院看護人員的「陪病服務員」，而對於原本就難以徵聘照服

員的「住宿型」機構，例如老人長照機構、護理之家等，無疑是更加雪上加霜。人力的訓練留任不足、單方面人力傾斜，另一方面又嚴重缺員，導致原始的長照政策美意大打折扣。同時，機構住宿佔床率雖然增加，卻因機構照服員薪資未能調升，且需輪值 3 班，導致住宿式機構照顧人力明顯不足，這些機構如果要達到符合規範的人力配置，勢必造成經營困難。此外，職能治療師、物理治療師及護理師等人員，也因長照新制給支付基準關係，而紛紛往社區長照領域移動，讓現有所屬醫療與長照資源配置呈現更加的傾斜。長照 2.0 中之 B 級單位失控擴充，服務喪失照護價值，為落實在地社區老化，長照 2.0 劃出長照 A-B-C 級單位，以建構社區照服體系。照管中心受理長照服務申請後，照顧專員進行訪視與評估，再由 A 級單位個案員擬定照顧服務計畫，連結 B、C 級單位的資源，提供照顧服務。但長照 2.0 新制給支付基準實施後，使得服務提供單位之 B 級單位數量瞬間遽增。衛福部以「培植 A、擴充 B、廣設 C」為推動策略，對每年 A-B-C 級單位的佈建進度訂有「目標值」，但 107 年起全台居家服務之 B 級單位實際佈建數量竟超出目標值近 2 倍之多，往後實際佈建數量更高出目標值超過數倍之譜。因此政府相關部門不但沒有評估管控，反任由這些機構無止境擴充，明顯的設定目標值根本無意義，更有消耗預算之嫌。居家服務之 B 級單位數量遽增，居家服務的供給量也增加，對於居家服務之 B 級單位到案家服務的實際狀況、品質與申報項目，衛福部與地方政府也毫無稽核管控機制，並且缺乏勾稽示警、抽查審理等措施，尤其對個案給付額度的狀況及分布情形，欠缺監測機制與研究分析，更疑似有給地方有力人士做人情，私相授受，疑似徇私之離譜浮濫情事。而針對審慎使用額度、積極促進個案復能的服務單位，又無評核及獎勵機制，導致長照使用者的失能程度未必能獲得改善。例如個案只預約洗澡服務，居服員幫忙洗澡時，個案卻因失能便溺在褲子，

試問是否幫他洗褲子？現行制度下幫忙洗，可能做白工，但人的需求是連續無法切割的，協助個案洗褲子、維持整潔才更加貼近需求與人性尊嚴，此外，加入長照服務提供單位的勞動合作社是否適用勞動基準法等相關勞動法令，以及所屬社員擔任居服員後的合理工作時數等問題，衛福部也未與勞動部建立協調合作處理機制。這些都真正導致長照政策失去了照護價值與台灣最美麗的人情味，並且合理懷疑政府有僅為了達成「衝量」而濫竽的討好政策目標¹。按現階段居家照顧服務人員中，女性約佔近 9 成，而接受服務者則男性、女性皆有。其服務項目中照顧服務員與接受服務對象間常有近距離的肢體接觸或互動，所以其服務過程中，確實潛藏著被性騷擾的風機。此種情形若放任不積極防治，不僅嚴重影響居服員個人權益，對於目前長照體系已經面臨提供服務人力嚴重不足的窘境，更為雪上加霜。此外性騷擾事件若屬工作中經常遇到，但又無法反映在實際通報件數上，顯然受性騷擾人數將成黑數。依長期照顧服務法第 4 條第 1 項明文規定中央主管機關掌理事項包括（第 3 款）長照服務使用者權益保障之規劃及（第 6 款）長照人員之管理、培育及訓練之規劃，而該法第 5 條關於地方主管機關掌理事項亦僅包括（第 3 款）辦理地方之長照服務訓練。兩相比較之下顯示，我們可以發現長照人員之權益保障規劃並未成為中央或地方主管機關掌理之法定範疇，亦即其權益保障相對於使用者而言，並未受到應有的重視。有鑑於此，建議應修正現行長期照顧服務法等相關規定，明確的將「長照人員之權益保障」明訂增列於現行長期照顧服務法第 4 條第 6 款規定中，以臻完備²。依據性騷擾防治法第 2 條第 1 項規定「本法所稱性騷擾，係指性侵害犯罪以外，對他人實施違反其意願而與性或性別有關之行為，且有下列

¹ 相關參考資料，詳見 <https://rightplus.org/2020/06/17/long-term-care2-0/>。監察院糾正衛生福利部之調查報告，民國 109 年 6 月 15 日，https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=125&sms=8912&s=17952。

² 參見立法院官網研究成果之議題研析，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=85363>。

情形之一者：……」，且同法第 7 條第 1 項規定「機關、部隊、學校、機構或僱用人，應防治性騷擾行為之發生。於知悉有性騷擾之情形時，應採取立即有效之糾正及補救措施。」同法第 10 條第 1 項「機關、部隊、學校、機構、僱用人對於在性騷擾事件申訴、調查、偵查或審理程序中，為申訴、告訴、告發、提起訴訟、作證、提供協助或其他參與行為之人，不得為不當之差別待遇。」。上述規定，實務上仍有不足，因此近期政府為解決有關#MeToo 所生困境，檢討並修訂「性平三法」相關規定，期望不漏接所有被害人。本次院版「性平三法」修正草案明定，雇主不論是否接獲正式申訴，均有防治義務，即便沒接獲申訴，亦須就相關事實進行必要之釐清，且對工作場域做適當調整。依照不同情況，明確界定應採行「立即有效糾正及補救措施」。另增訂雇主接獲申訴性騷擾，應通知地方主管機關；經雇主調查認定屬性騷擾案件，亦應將處理結果通知地方主管機關。目前長期照顧服務員係由長期照顧服務機構雇用，無論被派往有長期照顧需求的案主家中從事居家服務或喘息服務，長期照顧服務機構皆為前述性騷擾防治法所稱之機構或僱用人。因此對於該照顧服務員遭遇案主之性騷擾時，其有該進行防治性騷擾行為，或甚至是性侵害時，應發生及採取有效之糾正、補救措施等權責及義務。但事實上仍有因地方政府機關疏失，而有被害人被漏接。自由時報披露本市一名女居服員因不滿多次被案主性騷擾，並向上級申訴無門，只能自力救濟，自拍蒐證，後報警提告³。本案後經受害人提告，案經臺灣高雄地方檢察署起訴(民國 110 年度偵字第 4058 號)⁴。民國 111 年 6 月 24 日臺灣高雄地方法院第一審刑事判決(民國 110 年度易字第 338 號)⁵。

³ 詳見自由時報「高雄一名女居服員到府服務被案主 3 小時內性騷擾 10 次，女居服員火大偷拍蒐證。」
<https://news.ltn.com.tw/news/Kaohsiung/breakingnews/3539658>。

⁴ 連結網址：<https://psue.moj.gov.tw/psiqs/detail.jsp?d=87bce5c5edaba66dd7bc16baf92f314bec992802ce6edc0aa3>

⁵ 連結網址：

<https://judgment.judicial.gov.tw/FJUD/data.aspx?ty=JD&id=KSDM,110%2c%e6%98%93%2c338%2c20220624%2c1>

民國 112 年 5 月 9 日臺灣高等法院高雄分院第二審刑事判決(民國 111 年度上易字第 391 號)⁶，判處被告 7 個月在案⁷。針對本案，市府相關主管機關似無錄案紀錄與處置，僅由居服員自力救濟，而加害之案主的長照服務停派亦慢半拍，市府有關單位置身於事外，無疑是二度傷害受害之居服員與機構，關於本案應請市府公開調查說明後續處理狀況。

總而言之，在居服員職場整體性騷擾防治事項上，除加強相關照顧時技術性避免的訓練及防範外，例如當下喝斥，嚴正制止性騷擾行為，或透過站在案主後方或是行動不便的一側，來避開可能的「鹹豬手」動作，或其他教導碰到個案性騷擾時，當下之正確應對之道與方式，或如何利用錄影、錄音等蒐證等之訓練，以保護自身安全。除此之外，對於已經發生成案之事件，亦應建立進一步系統性防治之處置，例如改換男性居服員服務、衛生局暫停派案服務、派督導親至案家關心、糾正等，以及對於已提告性騷擾之居服員，為之建立一套完整的協處機制，諸如通報機制、法律扶助、情緒輔導等，以保障居家照顧服務員權益及正確防治性騷擾行為之發生。

貳、探討議題：

- 一、高雄市現階段實施長照計畫 2.0 政策情形盤點，以及各單位業管之相關數據報告與說明，包括有無性騷擾、暴力等安全事件之通報案件。(與會各局處)
- 二、茲從組織、編制、人員、預算，以及參考其他縣市經驗，將衛生局長期照顧中心改制為長期照顧服務處之可行性評估為何？(衛生局、社會局、研考會、法制局)
- 三、現階段長照機構性騷擾案件處置機制為何？衛生

⁶ 連結網址：

<https://judgment.judicial.gov.tw/FJUD/data.aspx?ty=JD&id=KSHM,111%2c%e4%b8%8a%e6%98%93%2c391%2c20230509%2c1>

⁷ 媒體相關報導連結如後，<https://www.ettoday.net/news/20220702/2285459.htm>。

	<p>局有關停止派案、監督機制為何？社會局、勞工局針對長照機構性騷擾事件之主管權責內容為何？(衛生局、社會局、勞工局、法制局)</p> <p>四、各長照機構之薪資與勞動條件差異甚大，甚至有機構採承攬制，勞檢有無落實？試問如何落實照服員留才誘因與照護任務遂行兼得之策略？(衛生局、社會局、勞工局)</p> <p>五、長照機構依法受衛生局不預先通知檢查之時間能否依法彈性制宜？否則現階段機構需花費大半年時間等待受檢，恐有擾民之嫌？能否縮至 1-2 個月內待檢？(衛生局、法制局、研考會)</p> <p>六、其他。</p> <p>參、議程：</p> <p>13：30—14：00 報到，領取資料</p> <p>14：00—14：10 公聽會主持人致詞</p> <p>14：10—14：40 市府各局處單位代表報告</p> <p>14：40—15：10 學者專家發言</p> <p>15：10—15：50 與會貴賓發言及討論</p> <p>15：50—16：00 主持人結論</p>
備註	<p>一、受邀單位請派員參加。</p> <p>二、出席人員請 貴機關准予公(差)假。</p>