

國立臺灣大學法律學院法律學系

碩士論文

Department of Law

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis

自費居家式長期照顧服務人力媒合平台

管制法制之研究

A Study on the Legal Framework of the Matching
Platform for Self-pay Home-based Long-term Care
Service Personnel

陳怡均

Yi-Jyun Chen

指導教授：孫迺翊 博士

Advisor: Nai-Yi Sun, Dr. iur.

中華民國 112 年 8 月

August 2023





誌謝

寫謝辭時看著封面的論文題目，覺得自己碩士論文主題竟然是長期照顧服務人力媒合平台，是很神奇的機緣，唸研究所前我對長期照顧一無所知，。因著指導教授孫迺翊老師開設「社會國與社會安全制度專題」課程，開啟了我對長照領域的認識，這本論文題目亦是延伸自當年課堂報告，面對新興平台模式加入長照服務市場，帶給現行法制的衝擊與影響，是嶄新而具挑戰性的主題。

撰寫這本論文的時間約兩年，剛開始寫時壯志凌雲，後來逐漸發現自己能力不足，寫到後來總是窒結受挫，多次打掉重來，依舊未能理出清晰的脈絡與說理，但很感謝孫迺翊老師的耐心和包容，一次次花時間陪著我重新梳理架構、找新的方向，在我原地打轉到想放棄的時候，軟硬兼施推著我完成這本論文，也同時教導我處事的態度，真的很謝謝老師兩年來的勞心勞力。再來想要感謝擔任口試委員的林倖如老師和邱羽凡老師，兩位老師就論文架構及內文給予許多寶貴的意見，在口試時也可以感受到老師們對長照領域及平台議題的學術熱情，使我在歷經兩年漫長的撰寫過程，重新找到當初擇定此題目時的核心關懷與初衷。

在這兩年裡受到很多人的幫助，謝謝意庭及引介的學姐、璧竹學姐在論文剛開始起步時給予的靈感與方向，謝謝孫門學姐學妹們在每月研討時的建議，以及心靈上、行政上各種有力的支援，特別是芳晨、茵茵、筑庭及少彤。謝謝萬隆團、三魯、天龍、好無聊群組一路的傾聽、陪伴及鞭策，為我的畢業進度同歡同憂，是強大的依靠，也謝謝這段期間持續保持聯絡的政治系 B04 同學們、日文課老師與同學、前老闆洪律師以及各階段認識的朋友，在我社交能量低落時給予空間，時不時傳訊息關心及鼓勵，還分享各自讀研究所及進入職場的經驗，解救我的拖延症，也謝謝《開場白》歌單的善意，是寫論文過程中的能量。謝謝公法 R08 及一起修課過的同學，每一次聽大家課堂報告的發表與對我報告的反饋，都是很充實的養分。謝謝

司訓同事們在許多事務上都幫我分擔，也給予我許多支持與包容，尤其是室友巧曼、一起蠟燭兩頭燒的欣如、B 組及新北學習組。



謝謝我的家人、奶爸與天上的保母，尤其是我媽媽，跨到法律領域時，在人群裡總有雞立鶴群的感覺，常常自我價值低落，又逢論文寫作過程崎嶇，每每延後畢業進度，家人們都暗自為我擔心，卻沒有苛責，仍是表現出支持及鼓勵態度，是最強大的後盾。

最後，謝謝即使跌跌撞撞仍走完這過程的自己，這本論文縱不完美，仍能傳遞當初選擇這題目時的自己所關心的，希望長照制度能日漸完善。

陳怡均

2023.08

中文摘要



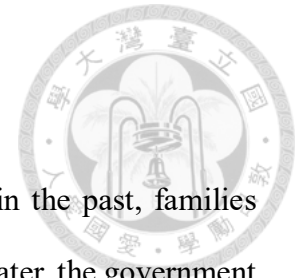
隨著居家式長照的需求日益增多，以往由家庭自費向市場購買照顧服務，後政府開始投入公共資源積極建置法定居家式長照服務，並以《長期照顧服務法》就長照人員、長照機構與使用者權益保障等方面設有管理的規範。與此同時，原先的自費居家式長照市場仍蓬勃發展，除了典型的個人看護人力仲介外，有越來越多樣化的媒合機制連結照顧供需雙方，居家式長照人力媒合平台即為一例。

然而，自費市場上居家式長照人力媒合機制在現行法下並未納入長照體系加以管理，至多由勞動部門以就業服務機構法規管制人力仲介的經營，但在面對居家式長照人力媒合平台此一新興市場經營者時，衛生福利部一改先前對自費市場上非長照機構之媒合機制消極管理的態度，以平台違法為長照廣告為由罰之，後勞動部以平台未經設立許可為就業服務機構而裁罰。事實上，民眾與同業者對平台的擔憂在於平台責任，尤其是照顧服務品質的監管，目前衛福部與勞動部雖對平台作出的裁罰未具實效，甚至有更多業者以平台形式加入市場。

本文認為自費市場上各類居家式長照媒合機制皆是媒合陌生的照顧人力至長照需求者家中，提供與人身相關之照顧服務，在照顧服務品質及相關機構責任的管理上，應要等同視之。因此，本文從居家式長照人力媒合平台受罰的個案觀之，重新檢視自費居家式長照市場的現況，並借鏡居家式托育制度中之到宅托育服務，從個人看護者、自費服務項目與價格及仲介機構責任等方面，提出整體市場的管制方向，再從居家式長照人力媒合平台的運作與法律關係，予以定性，並討論平台模式之媒合機制之管制正當性及管制方向，試圖提出本文觀點及管制建議。

關鍵詞：居家式長期照顧服務、照顧服務人力媒合平台、自費居家式長期照顧、個人看護者、人力仲介

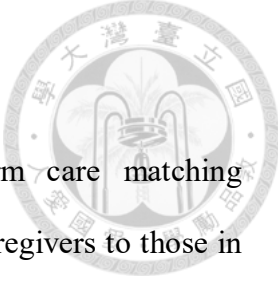
Abstract



With the increasing demand for home-based long-term care, in the past, families used to self-pay and purchase caregiving services from the market. Later, the government began investing public resources actively to establish statutory home-based long-term care services and set regulations on long-term care personnel, institutions, and user rights protection under the 'Long-Term Care Services Act.' At the same time, the self-pay home-based long-term care market continues to thrive. In addition to the typical individual caregiver intermediaries, there are increasingly diverse matching mechanisms connecting caregivers and care recipients. The home-based long-term care personnel matching platforms are one such example.

However, the home-based long-term care personnel matching mechanisms in the self-pay market are not currently regulated within the existing long-term care system. At most, the labor department oversees labor intermediaries' operations under the regulations of employment service agencies. However, when facing the emerging market operators of home-based long-term care personnel matching platforms, the Ministry of Health and Welfare has changed its previous passive approach to managing non-long-term care institution matching mechanisms in the self-pay market. They have started penalizing these platforms for violations related to long-term care advertisements. Subsequently, the labor department has also imposed penalties on platforms that operate as employment service agencies without proper licenses. In fact, both the public and industry insiders are concerned about platform accountability, particularly in terms of monitoring the quality of caregiving services. Currently, the penalties imposed by the Ministry of Health and Welfare and the labor department on these platforms have not yielded significant results, and there has been an increase in more businesses entering the market through platform-

based models.



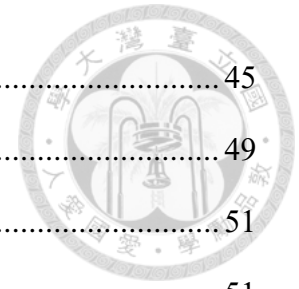
This article argues that all types of home-based long-term care matching mechanisms in the self-pay market involve connecting unfamiliar caregivers to those in need of long-term care at their homes, providing personal caregiving services. In terms of managing the quality of caregiving services and related institutional responsibilities, these mechanisms should be treated equally. Therefore, based on the case of penalties imposed on home-based long-term care personnel matching platforms, this article reexamines the current situation of the self-pay home-based long-term care market. It draws inspiration from the home-based childcare system, particularly in-home childcare services, to propose an overall regulatory direction for the market. It considers individual caregivers, self-pay service options, pricing, and intermediary institutional responsibilities. The article also examines the operation and legal relationships of home-based long-term care personnel matching platforms, aiming to provide qualitative insights and discuss the legitimacy and regulatory direction of the platform-based matching mechanisms. The goal is to present the author's perspective and regulatory recommendations.

Keywords: Home-based long-term care services; caregiving personnel matching platforms; self-pay home-based long-term care; individual care workers; labor intermediaries.

目錄



第一章 緒論	1
第一節 研究動機與問題意識.....	1
第二節 研究範圍與限制.....	7
第三節 研究方法	11
第四節 名詞定義	11
第一項 居家式長照服務及相關供需方定義.....	11
第二項 居家式長期照顧服務人力媒合平台.....	14
第五節 研究架構	15
第二章 居家式長期照顧服務的現況	18
第一節 居家式長照沿革概述	18
第二節 法定居家式長照體系的建置.....	24
第一項 法定居家式服務的對象與內容	24
第二項 居家式長照服務單位與機構管理	26
第三項 長照人員管理	29
第四項 使用者權益保障	31
第三節 《長期照顧服務法》下自費居家式長照服務資源	34
第一項 自費居家式長照服務的需求	35
第二項 法定居家式長照延伸之自費服務	37
第三項 個人看護者	40
第四節 《長期照顧服務法》欠缺對居家式長照人力媒合機制之規範.....	41
第三章 居家式長照人力媒合機制的管制現況與問題	44
第一節 現行居家式長照人力媒合機制之管制	45



第一項	居家式長照人力媒合機制光譜分類.....	45
第二項	《就業服務法》對個人看護者人力仲介的管制.....	49
第二節	居家式長照人力媒合平台的興起.....	51
第一項	居家式長照人力媒合平台的運作.....	51
第二項	居家式長照人力媒合平台的法律關係.....	55
第一款	平台與個人看護者.....	56
第二款	平台與照顧需求者.....	57
第三款	個人看護者與照顧需求者.....	59
第三節	居家式長照人力媒合平台個案相關實務見解.....	60
第一項	優照護平台.....	60
第一款	優照護平台個案之訴願決定及理由.....	60
第二款	居家式長照人力媒合平台為長照廣告之見解.....	62
第三款	衛福部對居家式長照人力媒合平台定性之見解.....	64
第四款	本文評析.....	65
第二項	Care724 平台.....	67
第一款	勞動部就居家式長照人力媒合平台定性之見解.....	67
第二款	Care724 平台個案之訴願決定與司法判決理由.....	68
第三款	本文評析.....	71
第四節	平台定性及衍伸之法政策問題.....	72
第四章	自費居家式長照市場的法政策思考.....	77
第一節	現行自費居家式長照市場的管制密度.....	77
第二節	自費居家式長照市場管制正當性.....	83
第三節	居家托育服務制度的借鏡.....	86
第一項	居家托育服務制度圖像.....	87
第二項	到宅托育服務與居家式長照的相同處.....	89

第三項	到宅托育服務居家式長照的相異處.....	90
第四項	借鏡可能性.....	92
第四節	自費居家式長照市場向到宅托育制度借鏡之處.....	93
第一項	個人看護者管理.....	93
第二項	自費居家式長照服務項目與價格.....	97
第三項	人力仲介機構管理.....	102
第五節	借鏡後的法政策建議.....	106
第五章	居家式長照人力媒合平台的管制政策思考.....	112
第一節	現行法制對居家式長照人力媒合平台規範不足.....	113
第二節	居家式長照人力媒合平台定性的討論.....	115
第一項	〈歐盟協作經濟綱領〉對平台定性之見解.....	115
第二項	歐洲法院判決：UBER 對交通運輸服務的決定性影響力.....	117
第三項	我國的行政機關及司法判決對媒合平台定性之判準.....	120
第四項	本文對居家式長照人力媒合平台定性之見解.....	121
第三節	居家式長照人力媒合平台管制正當性.....	124
第一項	平台限縮契約責任.....	125
第二項	平台上信任機制的失靈.....	126
第一款	數位平台信任機制的優點.....	126
第二款	平台信任機制之隱憂.....	128
第四節	居家式長照人力媒合平台管制建議.....	129
第一項	居家式長照人力媒合平台之機構責任.....	130
第二項	評價回饋機制輔以傳統管制作為品質監管的手段.....	134
第五節	小結.....	135
第六章	結論.....	137

參考文獻.....140



圖目錄



圖 1：居家式長照服務機構、居家式長照服務人員、長照需求者三方法律關係圖	39
圖 2：居家式長照人力派遣單位、個人看護者、長照需求者三方關係圖	47
圖 3：個人看護者人力仲介、個人看護者、長照需求者三方法律關係圖	49
圖 4：居家式長照人力媒合平台典型運作模式四階段.....	52
圖 5：居家式長照服務機構與人力仲介機構服務輸送架構圖	104

表目錄



表 1：照顧及專業服務與喘息服務之給付額度與費用負擔比率表.....	26
表 2：自費居家式長照人力媒合機制中介單位分類光譜.....	46
表 3：居家式長照服務媒合機制管制重點比較表.....	81
表 4：從事（居家）身體照顧、日常生活照顧服務者資格修正表.....	96
表 5：現行居家式長照人力媒合機制服務價格管制表.....	98
表 6：自費居家式長照服務媒合機制之分類判準與管制建議表.....	109



第一章 緒論

第一節 研究動機與問題意識

由於社會老化的速度加快，人的年齡增長往往伴隨生理機能逐漸衰弱，導致身心照護與生活支持等長期照顧需求增加，以往政府僅針對貧困無依的老人提供社會救助性質的機構式收容安置，其餘的高齡者照顧則訴諸於個人責任或由家庭成員予以滿足，然而，在少子化及家庭結構改變的趨勢下，原先由家庭自行承擔照顧高齡者的責任日益繁重，需要轉向國家或市場尋求協助。

面對照顧需求的提升，自 1980 年通過《老人福利法》開始，政府以法制規範機構式服務，持續加強照護機構的監管，使其能維持一定品質，後續以「在地老化」（aging in place）為目標，強調去機構化的照顧，避免受照顧者因機構集體生活方式而影響生活品質甚鉅，降低過度機構化產生的照護成本，改以發展居家式服務與社區式服務為核心，讓受照顧者在其熟悉的住家與社區環境內自然老化，保持其自主、尊嚴、獨立和隱私的生活¹。事實上，相比於機構式照顧及社區式照顧，讓受照顧者在熟悉的家庭環境中接受更為貼身適切的個人化照顧，維持原先的生活模式，將有助於其自立，無須重新適應機構或社區場所的環境與生活模式，同時，家庭照顧者也能免去在社區場所或住宿式機構支出的成本與交通往返，投入職場，無須被迫離職。

在法制上，我國政府在 1997 年、2007 年修正的《老人福利法》亦開始結合民間資源提供居家服務，後經過各種試辦計畫與整合方案，於 2007 年提出《長期照顧計畫 1.0》，以建立普及化即連續性照顧為目標。2015 年通過《長期照顧服務法》（下稱《長服法》）為現行長照體系的法源，規範長照服務內容、長照人員管理、長照機構管理、接受長照服務者的權益保障等。2016 年行政院核定《長期照顧十年

¹ 劉俐瑩（2009），〈臺灣老年人理想的照護體系〉，《醫療品質雜誌》，3 卷 5 期，頁 8。

計畫 2.0》加強居家與社區式服務的發展為目標，並試圖整合照顧體系，提升照顧品質²。整體而言，法定居家式照顧的服務對象從經濟弱勢擴及一般有需求的民眾，並透過教育與考訓培育本國籍照顧服務員，提供就業機會並滿足長照人力需求³。

目前我國長照制度規範於 2017 年施行之《長期照顧服務法》，針對各類長照服務項目、服務人員專業定位與機構管理、長照財源、受照顧服務者之權益保障、服務發展獎勵措施等予以立法明文，確保照顧及支持服務品質，並兼顧資源發展，以保障弱勢接受長照服務者之權益⁴。現行制度下的居家式服務提供身體照顧、日常生活照顧、家事服務、餐飲及營養服務等，財源由國家以稅收支出，並依使用者經濟狀況負擔不同比例的自付額。服務對象則限定長服法定義之身心失能者，須經照管中心或直轄市、縣(市)主管機關評估，核定長照需要等級及長照服務給付額度，由照顧專員與家人討論照顧計畫後，照管中心或社區整合型服務中心會派案予長照特約機構，由受過長服法訓練、認證之長照人員到宅提供服務。此外，為紓解家庭照顧者長年無休的照顧負荷，長服法亦將喘息服務納入長照給付項目，照管中心會到宅評估家庭照顧者的負擔與喘息服務的需求，以及受照顧者所需要的長照服務，視所照顧的對象之失能程度核定不同的給付額度，給予家庭照顧者支持以減輕其照顧壓力。

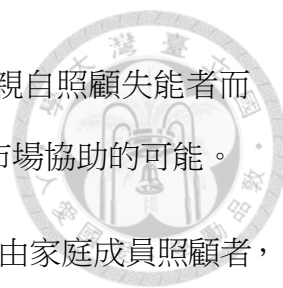
在現行由國家和民眾各自負擔一定比例費用的長照制度下，由於財源來自於稅收，總會面臨資源有限的困境，長照特約單位除了承接政府補助的居家式服務外，在有超過額度的長照服務需求，或是服務主體涵蓋其他家人，亦或是未載於照顧組合表中之服務項目等情形下⁵，也提供由民眾全部自費使用的服務。然而，在法定

² 行政院衛生福利部(2016)，長期照顧十年計畫 2.0(106-115 年)核定本，頁 16。

³ 吳玉琴(2011)，〈臺灣老人長期照顧政策之回顧與展望：老盟觀點〉，《社區發展季刊》，136 期，頁 253-255。

⁴ 長照服務法第 1 條：「為健全長期照顧服務體系提供長期照顧服務，確保照顧及支持服務品質，發展普及、多元及可負擔之服務，保障接受服務者與照顧者之尊嚴及權益，特制定本法。」

⁵ 長期照顧服務申請及給付辦法第 15 條第 1 項：「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。二、單項輔具及居家無障礙環境改善服務項目之購置或租賃價格，超過附表四所定價格上限部分。三、依附表四所定非長照給付



長照制度尚無法滿足所有照顧需求的情況下，家庭成員為減輕親自照顧失能者而生的負擔，在使用法定長照制度之虞，勢必仍有尋找自費照顧市場協助的可能。

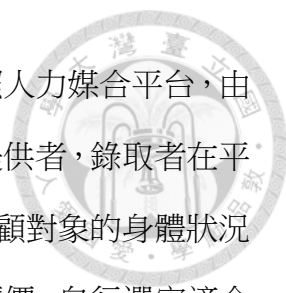
事實上，在公共照顧資源尚未普及之初，經濟狀況佳卻未能由家庭成員照顧者，即自費聘請照護人力，惟當時照顧服務屬於勞力密集產業，照護人力供不應求，於此背景下，政府在 1993 年開放雇主聘僱外籍看護工彌補照護人力不足的現實，使需求者獲得全時且較為便宜的照顧。又隨著照顧需求日漸上升，我國長照政策開始培育本國籍照顧人力，加上因照顧責任受傳統孝道及家庭主義的影響，受照顧者本身多有在家終老的期望，縱使子女無法終日居家照顧，仍偏好聘僱專業人士到宅服務⁶，對於進入家庭隱私場域且從事人身照顧相關的照顧者，服務使用者會更加著重於照顧人員的選擇，換言之，其會願意以更高的價格在市場購買品質符合需求的服務，且居家式服務對象為單一個人而非集體生活，在照顧服務的提供上能滿足個人化的需求，對受照顧者而言具有較高的控制權⁷，使得居家式服務相較於機構式及社區式服務更趨於「消費者導向」的特性，自費市場更有發展的可能性。

因此，在法定長照資源建置的同時，自費市場上的供需仍蓬勃發展，部分有長照需求之家庭自行聘僱市場上本國籍個人看護，部分則從市場上之非營利團體、居家服務公司、看護人力仲介公司、人力派遣公司及照服員臉書社團等處，媒合自費聘僱的本國籍看護，相較於法定長照服務體系對長照特約單位及長照人員的管理有較高密度的規範，前述非長照機構媒合機制下關於照顧人力的管理、服務品質及爭議處理，並未規範於《長服法》中，部分落入勞動部門主管之《就業服務法》對私立就服機構的管理，甚至更多的媒合機制是處於行政監管的灰色地帶，僅依照照顧供需雙方私法自治，間接影響服務使用者的權益。

對象之服務，依該表比率負擔。四、非附表四所定之照顧組合。」

⁶ 莊秀美 (2009)，〈從老人的類型與照顧需求看「居家照顧」、「社區照顧」及「機構照顧」三種方式的功能〉，《社區發展季刊》，125 期，頁 180。

⁷ Peggie R. Smith, P. R., *Home sweet home workplace casualties of consumer-directed home care for the elderly*, 21 Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy. 537, 540 (2007).



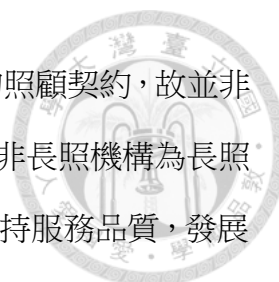
近來有企業關注到日益增加的長照需求，發展出居家式長照人力媒合平台，由平台業者面試有相關經歷或經專業訓練、取得執照的長照服務提供者，錄取者在平台上傳履歷，供服務使用者挑選，民眾只要下載 APP 告知受照顧對象的身體狀況以及服務需求，參考平台上以往使用者對各長照服務提供者的評價，自行選定適合的服務提供者，透過平台的溝通訊息功能討論服務細節，雙方合意後即媒合願意接案的長照人員到家提供照顧服務。服務報酬則是完全由使用者自費，計算方式依按照平台所設之標準給付，而平台會從使用者給服務提供者的報酬中抽取一定比率作為媒合費用。在服務後，使用者可利用平台評星制度評價服務好壞，以市場優勝劣汰的機制確保服務品質，若在服務過程中有糾紛，則由平台居中處理與協助⁸。

此類平台作為一種自費照顧資源，標榜方便、快速媒合照顧人力，可以彌補法定長照制度未能滿足使用者需求的狀況，提供民眾即時不中斷的服務，且藉由平台的媒合機制，使用者可以在知悉特定照服員的背景與歷來服務的評價下，主動選擇適合的照服員，並與之溝通個人需求，得到個人化的服務。同時，在平台上的照服員可彈性自主接案，選擇自己時間與能力上能夠服務的對象，接受自費機制下較高的服務報酬，可吸引更多人力投入照顧產業⁹。此外，平台上招募的照服員皆為本國籍勞工，相比於外籍看護，在語言和文化上和使用者較為接近，能避免許多溝通成本，即使是聘僱外籍看護的家庭，也能使用平台服務，獲得想要的照顧資源，甚至作為居家喘息服務的人力來源。

面對自費市場中新興居家式長照人力媒合平台的興起，地方主管機關認定平台非長照機構卻刊登長照廣告，違反《長服法》第 29 條而處以罰鍰，後平台業者提起訴願，主張其雖然非長照機構，但僅是透過網路平台彙整長照供需，達成媒合與傳遞、接收「長照資訊」，並未有行銷或宣傳「長照服務」之主觀意思，且長照

⁸ 曾品傑 (04/02/2019)，〈照顧服務 Uber 化，正可解決社會問題！〉，《家天使網站部落格》
<https://ghsha.com/articles/190> (最後瀏覽日：07/04/2021)

⁹ 張靜慧 (04/01/2019)，〈長照服務 Uber 化 風險誰來幫你把關？〉，《康健雜誌》，
<https://www.commonhealth.com.tw/article/79236> (最後瀏覽日：07/05/2021)



服務仍由專業照護人員提供，平台亦未介人民眾與照護人員間的照顧契約，故並非宣傳長照服務的「長照廣告」。然而，訴願審議委員會認定禁止非長照機構為長照服務廣告，是為健全長照服務體系提供長照服務，確保照顧及支持服務品質，發展普及、多元即可負擔之服務，保障接受服務者與照顧者之尊嚴及權益，綜合平台網站上的宣傳詞句，研判已涉及長照服務的提供、項目及長照機構服務內容等事項¹⁰，且平台刊登提供長照人員的服務資訊，為使多數人知悉其宣傳長照服務內容之廣告，因而認定平台確實有非長照機構卻為長照廣告之情形。此外，訴願理由末段補充道平台對簽約的照護人員有管理的權力，進行人員資格的審核、簽到退管理，認定是否確實提供長照服務，並有權決定是否給付照護人員照護費用、單方逕行取消照護人員資格等，且從各筆服務契約訂單中抽取 20%費用，非單純預約媒合、代收代付收費的平台。

在上述平台裁罰案後，現行類似服務模式提供的平台網站上皆註明，其服務對象不含《長服法》定義之身心失能持續已達或預期達六個月以上者¹¹，意謂著平台服務對象限短期照護需求者，似乎有意與政府長照對象作市場區隔，以避免再受《長服法》處罰。後勞動部門於 2021 年認定居家式長照人力媒合平台屬未經許可設立之私立就業服務機構，並有司法實務判決支持此見解，似乎在現制下，居家式長照人力媒合平台由勞動部門主管，並遵守就業服務法規，然而，若該平台登記為

¹⁰ 衛生福利部(108)衛部法字第 1080005710 號訴願決定書：「據稽查網頁截圖及訪查紀錄表所示，訴願人非依長期照顧服務法設立之長照機構，為訴願人所不爭執，其於「○○○」網站載有「居家看護」、「居家照顧」、「喘息服務」及「隨時提供便利的預約居家照護服務，讓你找到最符合需求的照護人員……照護人員經過資深專業人員面談審核」等詞句，並載有「照顧服務員」之服務資訊（條件：具備照顧服務員訓練結業證明書或單一級技術士證照。每小時收費〔依資歷〕：如臺北市：250/280/320。可提供服務項目：提供生活照顧、家事服務、代購物品、鼻胃管灌食等照護服務。最少服務時間：3 小時等）；另於臉書專頁載有「『○○○』更多居家照護的選擇」、「……【家人要照顧？優照護提供最便捷、最安心的服務】……長照仍有不足 ○○○來幫忙……」等詞句，依其整體表現綜合研判，已涉及長照服務之提供、項目（長期照顧服務法第 9 條、第 10 條及第 13 條第 3 款規定）及長照機構之服務內容（長期照顧服務法第 21 條第 1 款及第 29 條規定）等事項，且訴願人亦有刊登提供長照人員之服務資訊，核為使多數人知悉其宣傳長照服務內容之廣告。本件原處分機關審認訴願人非長照機構而為長照服務之廣告，違規事實明確，依法處分既無違誤，原處分自應予以維持」


¹¹ 優照護網站，<https://ucarer.tw/>，（最後瀏覽日：07/05/2021）

私立就業服務機構，性質與現行自費市場上人力仲介相同，但平台為廣告行為在前述訴願理由下仍屬非長照機構為長服廣告，似在《長服法》下仍屬違法行為。

在長照制度無法滿足照顧需求者的現實下，照顧服務供不應求，民眾仍需要能快速方便媒合照服員的管道，故對此類平台的需求仍存在，政府僅限制平台公開刊登長照廣告的行為，無法遏止此類平台的運作。其實，在以違反廣告行為為由處罰平台的背後，衛福部更擔心此類平台將照顧服務簡化成商品，強調快速媒合照服員至家中，並藉由消費者評價讓不能滿足市場的照服員「下架」，缺少了長照體系下對照服員登錄、訓練等監督管理機制，能否確保服務品質，令人質疑。居家服務對象為失能者，服務本身涉及人身照顧，執行地點又在難以監管的私人住家，對於照顧過程中的風險與糾紛，平台卻宣稱其是提供資訊媒合服務，僅負責媒合供需雙方，並非提供照顧服務，頂多居中協調處理客訴的情形，惟平台業者以面試方式選擇能在平台上刊登的照服員，制定服務費用標準，照服員至使用者家中服務時須向平台打卡簽到，收取服務報酬後還須繳交一定比例費用予平台，甚至在一些平台認定違約的情況下，須扣繳費用，外觀上與「派遣」照服員提供長照服務雷同，但平台本身並非政府認證的長照機構，形同遊走在法律灰色地帶，試圖規避《長服法》下對長照機構高密度的規範¹²，然目前衛福部最終僅以違法廣告為由裁罰平台，並不能回應上述對從平台媒合照服人力而接受照顧服務，該服務品質是否有保障的疑慮，亦不能達到管理平台業者的目的。。

進步言之，自費照顧市場本即有較彈性與自由的私法自治空間，國家積極建置法定長照資源的同時，自費照顧市場的發展也越來越多元，在法定長照資源有限的情況下，即使人民不透過居家式長照人力媒合平台尋找服務資源，也會尋求市場上其他「非長照機構」的媒合機制，這些自費照顧服務提供者服務的對象包含《長服法》下的失能者，服務項目亦與公共長照制度明列的居家式服務雷同，但其與平台

¹² 張靜慧，前揭註 9（最後瀏覽日：07/05/2021）。



一樣，皆非依《長服法》設立的長照機構，不受《長服法》針對長照服務設有較高密度規範之管制，也會面臨到前述主管機關在照顧人力媒合平台管制時對其服務品質與監管的擔憂。然而，以往衛福部對自費市場上各種媒合機制管制密度低，卻特別關注居家式長照人力媒合平台的興起，但僅以違法廣告裁罰之，對平台的管理未見實效，且衛福部也未以同樣的裁罰理由檢視其他媒合機制，可謂現行衛福部對自費市場仍呈現消極的管制態度，將資源投入在法定居家式長照體系的建置。

然而，居家式服務輸送要能連續而完備，涉及家庭的分工、財務能力與照顧專業，當家庭照顧者無法自行承擔照顧責任時，便會尋求國家或市場的照顧資源，公共與自費市場看似各自獨立，卻又相互重疊、互補與消長，國家和市場資源投入的人力與服務項目能否承接照顧需求，在法制上的產業管理能否確保照顧服務具一定品質，實為一重要的議題。基此，本文欲以居家式長照人力媒合平台管制為核心，探討的問題有三：（一）現行法定居家式長照服務如何運作，在《長服法》下就法定居家式長照體系設有哪些管理規範？又《長服法》是否有意管理自費式居家市場？（二）傳統非平台方式媒合的自費照顧市場面貌為何，受到哪些管理規範？衛福部門就自費市場的管理是否足夠，亦或有調整之必要？（三）數位化的居家式長照人力媒合平台相較其他媒合機制有何特殊之處，是否有管制必要性，以及平台管制方向應為何？

第二節 研究範圍與限制

居家式服務意指對兒少、高齡者及身心障礙者等具身心照顧與支持需求者，在其家庭環境中提供的服務，內含可分為偏重醫療技術的護理性照顧，以及社會支持輔助方面的社會照顧，在我國則分別規定在多部法規內，各自有不同的服務對象與內容，給付的方式與金額亦有所差異。例如：《老人福利法》第 17 條明定地方政府應結合民間資源提供該條所列之居家式服務，協助失能之居家老人獲得所需之連

續性照顧¹³；《身心障礙者權益保障法》第 71 條第 1 項規定地方主管機關對轄區內之身心障礙者應依需求評估結果提供居家照顧費用補助，而接受該法補助的身心障礙者即不得同時接受政府同性質之補助等¹⁴。惟本文將討論重點放在公共長期照顧服務及自費照顧市場，即以《長服法》規範下的居家式服務為核心，不包含其他法規中的居家服務，且因平台及其他自費資源多是提供身體照顧服務、家事協助、陪伴服務等，因此在本文討論的法定居家式長照服務內容，側重於《長服法》第 10 條所列之身體照顧服務、日常生活照顧服務、家事服務、餐飲及營養服務，不含輔具與住家設施調整改善服務及醫事照護服務等。

依照《長服法》第 3 條第 8 款的規定，長照人員意指經《長服法》所定之訓練、認證，領有證明得提供長照服務之人員，包含照服員、社工人員及醫事人員等¹⁵。相比於《護理人員法》、《社會工作師法》等對相關職業的管理規範，照服員的監督管理主要為《長服法》，在長照人力政策方向上，也特別關注第一線提供服務之照服員人力的培育與留用，除了使照服員接受專業訓練以提供有品質的服務外，著力改善其待遇與福利，希望能減低人員流動率，留住充足的人力撐起普及的長照服務。現行平台上招募的服務提供者，有些專門媒合看護人力¹⁶，有些則包含照顧服務員、物理治療師、職能治療師、護理師、藝術輔療師、營養師等多種人員¹⁷，惟其中投入人數最多亦為照服員，且平台建立的初衷是為使受照顧者有快速媒合

¹³ 老人福利法第 17 條：「為協助失能之居家老人得到所需之連續性照顧，直轄市、縣（市）主管機關應自行或結合民間資源提供下列居家式服務：一、醫護服務。二、復健服務。三、身體照顧。四、家務服務。五、關懷訪視服務。六、電話問安服務。七、餐飲服務。八、緊急救援服務。九、住家環境改善服務。十、其他相關之居家式服務」

¹⁴ 身心障礙者居家照顧費用補助辦法第 3 條：「（第 1 項）本辦法所稱居家照顧費用，其項目如下：一、居家護理。二、身體照顧服務及家務服務。三、送餐到家。四、居家復健。（第 2 項）接受本辦法補助之身心障礙者不得同時接受政府同性質之補助。」

¹⁵ 長期照顧服務人員訓練認證繼續教育及登錄辦法第 2 條：「本法第三條第四款所定經本法訓練、認證，領有證明得提供長期照顧（以下簡稱長照）服務之長照服務人員（以下簡稱長照人員），其範圍如下：一、照顧服務人員：照顧服務員、教保員、生活服務員或家庭托顧服務員。二、居家服務督導員。三、社會工作師、社會工作人員及醫事人員。四、照顧管理專員及照顧管理督導。五、中央主管機關公告長照服務相關計畫之個案評估、個案管理及提供服務人員。」

¹⁶ 家天使網站，<https://ghsha.com/care>（最後瀏覽日：07/06/2021）。

¹⁷ 優照護網站，<https://ucarer.tw/register>（最後瀏覽日：07/06/2021）。



照服員的機會，相關的宣傳上皆強調照服員能透過平台，擁有更高的薪酬待遇及接案自由性，提高更多人投入照服產業的意願¹⁸。這些平台提供的誘因，勢必影響現行長照制度下人力的挹注與分配，且因平台身處自費市場，又非政府許可成立的長照機構，在人力管理上未受《長服法》較高密度的規範，引發主管機關對服務品質與服務糾紛解決機制的疑慮，故本文討論的照顧服務提供者限照服員，不含其他專業人士。

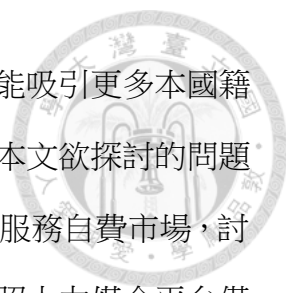
又，我國長照自費市場的照顧人力可分為本國籍與外國籍家庭看護，二者管理規範的法源不同，前者若經《長服法》的訓練及認證，即可取得該「照服員」資格，受《長服法》相關規定管理；後者則是由勞動部主管之《就業服務法》規範，雇主須申請聘僱許可，通常藉由私人就業服務機構仲介外籍看護至家庭從事身心障礙者或病患之日常生活照顧相關事務工作。雖然因外籍看護的聘僱成本較低且多為 24 小時居住在雇主家中，雇主對其具有較高的勞務支配力，導致自費市場中家庭選擇聘僱外籍看護者較聘僱本國籍看護者多¹⁹，政府在制定《長服法》時，也關注到外籍看護工的服務品質問題，因而規定雇主得申請外籍看護的補充訓練，也逐步開放聘僱外籍看護的家庭使用喘息服務資源²⁰，惟外籍看護的聘僱仍由勞動部以《就業服務法》及相關子法規範。就照顧人力的政策定位而言，政府一直希冀外籍看護工僅作為補充性人力，故要求雇主應先在國內辦理招募本國籍勞工，招募無法滿足需要時，始得提出聘僱申請²¹，並針對聘僱本國籍照服員的雇主給予補助，在

¹⁸ 公益交流站 (10/25/2017)，〈優質線上媒合平臺，居家照顧彈性多樣又專業／專訪「優照護」社會企業〉，<https://npost.tw/archives/38216>。

¹⁹ 謝玉玲 (2011)，〈看得到的照護政策、看不見的勞動差異：照顧工作者與勞動場域的檢視〉，《臺灣社會福利學刊》，10 卷 1 期，頁 68。

²⁰ 衛生福利部(109)衛部顧字第 1091962596 號函：「修正旨揭計畫適用對象，放寬為聘僱外籍家庭看護工之家庭，其被照顧者經縣市長期照顧管理中心評估為長照需要等級 2 至 8 級者，如其所聘外籍家庭看護工因故無法協助照顧，為減輕家庭照顧者負荷及保障被照顧者之照顧品質，得申請喘息服務，不受外籍家庭看護工無法協助未滿一個月者不予給付喘息服務之限制。」

²¹ 雇主聘僱外國人許可及管理辦法第 12 條第 4 項：「雇主申請聘僱外國人從事家庭看護工者，應依第十二條之一規定辦理國內招募。」同法第 12 條之 1 第 2 項：「被看護者經專業評估認定具備中央主管機關規定聘僱外國人從事家庭看護工作之條件，由直轄市及縣（市）政府之長期照護管理中心推介本國籍照顧服務員，有正當理由無法滿足照顧需求而未能推介成功者，雇主得向中央主管機關申請聘僱外國籍家庭看護工。」



發展長照體系的過程中，政府亦著力於培育本國籍照服員，希望能吸引更多本國籍人才投入照顧行業，提高雇主聘僱本國籍照服員的意願²²。由於本文欲探討的問題之一在於，政府在建置法定居家服務體系的同時，如何影響居家服務自費市場，討論的重心將以《長服法》相關規定為主，且現行第三方居家式長照人力媒合平台僅招募本國籍照服提供者，並宣稱平台形式的媒合服務，使照服提供者接案更為彈性與高薪，平台的管制議題勢必影響本國籍照顧人力的配置，故本文將以本國籍照顧人力為主要討論對象，不深究外籍看護工的管理。

另外，當媒合平台出現在產業以數位形式連結原本市場上的供需時，在產業監理、消費者保護、服務提供者勞動權益、個資法、保險法、稅法及競爭法等議題，皆帶來新的挑戰。現行居家式長照人力媒合在市場上仍在萌芽的發展期，有許多種形式的平台陸續成立，民眾及主管機關對該類平台的擔憂主要在於，平台是否應被當作「機構」列入管理，其機構責任是否與長照機構相同，以及從平台媒合長照人力之服務品質監管與長照需求者權益保障，基此，本文在討論居家式長照人力媒合平台的管制議題時，將著重在機構與平台上個人看護者管理，以及平台對從其頁面媒合之照顧服務品質監管責任，至於平台上的勞動議題乃至個資法、保險法、稅法及競爭法問題，則非本文深究重心。

附帶說明的是，由於居家式長照人力媒合平台與個人看護及長照需求者所簽訂之契約皆未刊在於平台頁面，且在衛福部及勞動部裁罰個案平台後，該等平台皆隱去部分裁罰理由所載原先張貼於網站上之資訊，致本文僅能參考平台網站現行貼文、相關新聞報導、訴願書及判決中提及的原因事實，以及從討論我國居家式長照人力媒合平台之文獻中，爬梳平台的運作模式及平台、個人看護者與長照需求者三方法律關係，可能與平台實際的契約內容不完全合致，此為研究上之限制。

²² 行政院衛生福利部，前揭註 2，頁 99-104。



第三節 研究方法

本文採取「文獻分析法」，從立法院法律系統、司法院法學資料檢索系統、Lawsnote 法學資料庫、衛生福利部網站、衛福部社會及家庭署網站、勞動部網站，查找法律規範及法務實務見解，文獻部分則蒐集專書論文、期刊論文及相關碩博士學位論文，又以月旦法學知識庫、法源、華藝線上圖書館、國家圖書館期刊文獻資訊網、HeinOnline、EUR-LEX、Eurofound 等網站資料庫查找線上國內外文獻。

透過文獻整理我國長期照顧實務政策、就業服務規範、學界意見就居家式長照服務、私立就業服務機構之仲介管理相關議題，再從居家托育中到宅托育政策既有討論，分析自費居家式長照服務能借鏡到宅托育政策之處。又因囿於現行對自費居家式長照市場管理、居家式長照人力媒合平台的文獻研究有限，本文另輔以業者、主管機關對平台運作與管制態度的新聞報導，並參以歐盟委員會、歐洲法院就平台定性的見解，以及國外相關對照顧服務平台的文獻，作為討論居家式長照人力平台的依據。

第四節 名詞定義

第一項 居家式長照服務及相關供需方定義

對於居家照顧 (home care) 一詞的涵義在各部門間有不同內涵，各國所提供的服務內容也不盡相同，廣義而言，舉凡使人們能夠在家庭環境中生活的服務皆可稱之，其類型可分為正式照顧 (formal care) 與非正式照顧 (informal care)，前者意指由配偶、親友、志願者或是由私人聘僱非專業人員提供照顧，後者則是由專業人員至家中提供服務²³，兩者間既可獨立運作或是相互取代重疊，具有密不可分的關

²³ Wienke Boerma, Nadine Genet, *Introduction and background*, In Genet, N., Boerma, W., Kroneman, M., Hutchinson, A., & Saltman, R. B (Eds.), *Home care across Europe: current structure and future challenges*, World Health Organization.1. 9 (2012)



係，以維持受照顧者接受照顧的連續性²⁴。

依照社會工作辭典的定義：「居家照顧的目的在於運用受過專業訓練的人員，協助家中有罹患慢性病或無自我照顧能力者促使其具備自我照顧能力及社會適應力。」²⁵是以，居家照顧的範圍可包含針對需要依靠他人照料者所為之預防性保健、緊急性醫療、康復性支持或長期性照顧，以及減輕照顧者負擔的喘息式服務²⁶，目的在增進、維持、延緩或恢復受照顧者的健康，使其繼續留在家中亦能達到生活獨立自主的狀態。關於居家照顧服務的內涵，學者進一步將其細分為三類核心項目：被歸類為居家健康的護理服務（nursing help），以及屬於社會照顧性質的個人照顧（personal care）及家事服務（home-making），在我國政策脈絡下，護理服務可對應的是由全民健保所支付的居家護理，即由專業的護理人員至受照顧者居所提供護理及健康照護²⁷，而個人照顧及家事服務則是長照制度中身體照顧服務、家務及日常生活照顧²⁸。

《長服法》以長照服務的提供方式分為居家式、社區式、機構住宿式及家庭照顧者支持服務，其中「居家式長照服務」意指到宅提供服務，對象為符合資格的身心失能者，項目包含身體照顧服務、日常生活照顧服務、家事服務、餐飲及營養服務、輔具服務、必要之住家設施調整服務、心理支持服務、緊急救援服務、醫事照護服務、預防引發其他失能或加重失能之服務及其他由中央主管機關認定到宅提供與長照有關之服務。而家庭照顧者支持服務中的「喘息服務」，目的在於減輕家

²⁴ 蕭立仔、廖欽福（2019），〈長期「照顧」還是「照護」服務—我國長期照顧服務法的定位困境與省思〉，《治未指錄—健康政策與法律論叢》，7期，頁52。

²⁵ 轉引自楊筱慧（2011），〈誰來照顧？居家服務方案對服務使用之影響〉，《台灣高齡服務管理學刊》，1卷2期，頁103。

²⁶ 黃志忠（2014），〈居家服務照顧品質之探討：以「案家為中心」觀點出發〉，《社區發展季刊》，147期，頁301。

²⁷ 護理機構分類設置標準第2條：「（第1項）護理機構分類如下：一、居家護理所：至受照顧者居（住）所提供護理及健康照護服務，並得於所內提供照護之服務、諮詢、指導、訓練或其他相關服務之機構……。（第2項）前項護理及健康照護服務，包括個案之護理需求評估、健康促進、疾病預防與照護、長期失能、失智、安寧及其他全人照護。」

²⁸ 陳正芬（2007），〈台北市居家服務方案論時計酬適切性之研究〉，《臺灣社會福利學刊》，6卷1期，頁98。


庭照顧者的負擔，使其得以歇息以維持生活品質，若是由長照人員到宅提供喘息服務的形式，稱為「居家式喘息服務」。



依照《長服法》第 8 條第 2 項及第 8 條之 1 之規定，民眾若欲申請上述居家式長照服務或居家式喘息服務，應由照管中心或地方主管機關評估，地方主管機關應依評估結果，按民眾失能程度核定長照需要等級及長照服務給付額度，又民眾使用長照服務，應依核定之長照服務給付額度自行負擔一定比率或金額。由於本文所欲討論的是「有償的居家式長期照顧人力至照顧需求者宅中提供居家式長期照顧」，居家式長照服務或居家式喘息服務的服務外觀類似，即二者皆是由長照人員至家中提供身心失能者前述身體照顧服務、日常生活照顧服務、家事服務、餐飲及營養服務等，惟此居家式喘息服務的對象是「家庭照顧者」，僅在制度設計上與居家式服務編碼有別，申請的條件與補助金額和服務次數亦有所不同。

對此，本文將以「法定居家式長照服務」一詞，指服務對象須經評估符合法定資格，由主管機關核定長照給付額度與長照服務內容，並由國家與使用者各自負擔法定比率或金額之居家式長照服務與居家式喘息服務。又《長服法》下接受長期照顧者，除身體或心智功能部分或全部喪失，致其日常生活需他人協助，且身心失能持續已達或預期達六個月以上之「失能者」外，尚有家庭中對於失能者提供規律性照顧之主要親屬或家人，《長服法》第 3 條第 3 款將後者定義為「家庭照顧者」，然本文認為在自費居家式長照市場尚尋求資源者，包含長期失能者本人、家庭照顧者，甚或是其他家人，故凡在自費市場上需要人力對失能者提供居家式長照服務者，以下行文皆稱為「長照需求者」。

在實際從事照顧服務者上，《長服法》將長照人力分為「長照人員」及「個人看護者」，前者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，需登錄於長照機構，始得提供長照服務，又長照機構針對長照服務需要者提供之身體照顧服務、日常生活照顧服務屬於《長服法》第 18 條第 1 項所謂「長照服務特定



項目」，應由長照人員為之²⁹；後者則指以個人身分受僱，於失能者家庭從事看護工作者，《長服法》僅規定個人看護者應接受中央主管機關公告指定之訓練。惟《長服法》並未就看護工作作出定義，本文認看護工作與長照服務下之身體照顧服務、日常生活照顧服務高度相似，故行文上將長照機構從事長照服務者稱為「長照人員」，在自費市場上自行與案家接觸或透過各種媒合機制媒合至失能者家中提供照顧服務的人員則稱為「個人看護者」。

第二項 居家式長期照顧服務人力媒合平台

平台以數位化之方式，居於市場物質商品或服務的供需雙方中間，藉以將閒置的資源共享，讓商品或服務提供者創造新的就業機會與收入來源，也使消費者有多元的選擇及較低的服務價格，形成新的商業模式。依照〈歐盟協作經濟綱領〉(An European Agenda for the Collaborative Economy) 的定義，協作經濟意指透過協作平台促進商業活動的模式，此平台為私人提供的商品或服務創造市場，通常涉及三類行為者：(1) 分享財產、資源、時間和技能的服務提供者，其身分可以是偶爾提供服務的私人，或是具專業資格的從業者；(2) 前述服務的使用者；(3) 透過線上平台讓供需雙方得以連接並促其交易的媒合平台³⁰。

在居家式長照產業中興起之平台業者，其透過網站或 APP 設置數位化頁面，使符合平台所列資格之個人看護者及長照需求者可註冊為平台會員，藉平台所設的通訊機制，彼此瀏覽會員資訊、溝通及媒合，後照顧供需雙方合意成立照顧訂單，訂定平台預先擬定好之「照顧契約」，由該個人看護者至長照需求者家中，提供居家式長照服務，平台從照顧服務費抽取一定比例費用作為平台服務費，並設有促進照顧服務如期履行的機制。在服務提供完畢後，平台設有評價回饋制供長照需求者

²⁹ 衛生福利部(111)衛部顧字第 1101963166 號函。

³⁰ European Commission, Commission Staff Working Document Accompany the document, Communication from the Commission to the Europe Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Regions, A European Agenda for Collaborative Economy, SWD(2016) 184 final, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_16_2284 (last visited July. 2, 2023)

留下對個人看護者的評價，以作為服務品質的判斷，在服務過程及評價爭議處理上，照顧供需雙方可交由平台協調與處理。雖然不同的居家式長照人力媒合平台在會員資格篩選、通訊機制設置、平台抽成費用比例、對個人看護者提供照顧服務的管理規範以及爭議處理等方面，有寬嚴不同的控制程度，但皆與單純提供網站作為資訊頁面並收取刊登費之平台不同。

現行遭衛福或勞動主管機關裁罰的個案平台，以及具相類似經營模式之平台，皆分別自稱「第三方預約平台」³¹、「照顧服務資訊平台」³²、「照護幫手媒合平台」³³、「線上預約照顧服務平台」³⁴等，惟這些平台皆設有照顧供需雙方媒合的框架，從成立的照顧服務訂單中抽取一定比例的費用，並設有取消訂單之罰款、簽到退管理等促進照顧服務如期履行之規範，以及提供服務使用者反映服務品質之評價制，並非僅單純資訊提供、協助預約的角色，因此，本文綜合上開平台的共同特徵，就經營模式為「設立 APP 或網站頁面供個人看護者與長照需求者溝通媒合，平台從成立之照顧訂單收取一定比例費用，並設有促成照顧服務如期履行及使用者評價機制」之平台定義為「居家式長期照顧服務人力媒合平台」，進而展開平台管制法制議題之討論。

第五節 研究架構

本文第一章「緒論」先提出研究動機及居家式長照人力媒合平台管制的問題，說明研究範圍及限制、研究方法，定義以下討論之居家式長照服務及供需雙方相關名詞，以及何謂「居家式長期照顧服務人力媒合平台」，並簡要概覽本文之研究架構。


第二章「居家式長期照顧服務的現況」，首先概述居家式長其照顧服務沿革，

³¹ 優照護網站，<https://ucarer.tw/>（最後瀏覽日：07/01/2023）

³² Care724 照顧服務平台，<https://www.care724.com/>（最後瀏覽日：07/01/2023）

³³ 幫幫忙-照護幫手媒合平台網站，<https://www.bobomo888.com.tw/>（最後瀏覽日：07/01/2023）

³⁴ 白頭翁線上預約照顧服務平台，<https://www.icareu.com.tw/>（最後瀏覽日：07/01/2023）




早在國家投入資源在長照領域前即逐漸從市場、社會及地方政府發展居家照顧資源，後隨著法定居家式長照體系的建置，《長服法》就法定居家式長照的對象及內容、居家式長照服務單位、長照人員及使用者權益保障設有高密度的規範，惟即使有了法定居家式長照，長照需求者仍有自費購買服務的需求，故本文進而討論自費需求從何而來，又現行《長服法》下的自費居家式長照資源與管理有哪些，發現自費市場上非長照機構之各種居家式長照人力媒合機制，並未納入《長服法》管理的範圍。

第三章則進入「居家式長照人力媒合機制的管制現況與問題」，本文將現行自費市場上居家式長照人力媒合機制化為一分類光譜，將長照機構與個人看護者人力仲介作為光譜兩端的典型，並介紹《就業服務法》對個人看護者人力仲介的管制，後因著平台的興起，引發民眾及同業者質疑平台的合法性，本文先爬梳居家式長照人力媒合平台的運作及法律關係，並分析衛福及勞動部門就優照護平台及 Care724 平台受到裁罰之理由與相關見解，後討論平台定性及衍伸之法政策問題。

第四章「自費居家式長照市場的法政策思考」，從平台管制議題帶出整體自費居家式長照市場的管制，先說明現行自費市場的各種媒合機制間呈現互補又競爭的關係，在法制下卻有極大的管制密度差異，再重新檢視自費居家式長照市場管制正當性，並比較同樣是在私人住家場域對身心處弱勢者提供照顧服務的到宅托育制度，二者有何相同及相異處，說明借鏡可能性為何，再就自費居家式長照市場中個人看護者管理、自費居家式長照服務項目與價格制定及人力仲介機構管理，借鏡到宅托育制度，最後，綜合前述借鏡後的政策方向，輔以本文提出之自費媒合機制分類光譜，說明本文對自費居家式長照市場法政策的建議。

第五章「居家式長照人力媒合平台的管制政策思考」，承接著現行居家式長照人力媒合平台在我國被勞動部門定性為人力仲介，但民法上居間契約及就服機構法規皆無法完全適用於平台形式的經營業者，蓋其皆強調媒合階段的平台責任，忽



視平台對契約成立後照顧服務階段的控制權，因此，本文繼而參考歐盟委員會、法院 Uber 平台判決提出的判準，以及我國對媒合平台定性的行政機關及司法實務見解，定性居家式長照人力媒合平台為居家式長照產業的經營者，並非資訊服務提供者或居間媒介者，後說明就此一在自費市場上興起的經營者，其「數位平台」的形式相比於傳統其他媒合機制，有何特殊的管制正當性，本文並立基於此管制正當性而提出平台管制建議。

第六章「結論」則從居家式長照人力媒合平台管制問題的起源、主管機關回應平台管制的見解及其可議之處，總結本文認為衛福部門就自費居家式長照市場的管理責無旁貸，並總結本文就自費居家式長照市場管制政策、平台定性及管制方向的建議。



第二章 居家式長期照顧服務的現況

第一節 居家式長照沿革概述

臺灣高齡人口於 1993 年超過總人口的 7%，符合聯合國定義的高齡化社會，2018 年高齡人口已達 14.56% 進入高齡社會，預估在 2025 年將超過 20%，成為超高齡社會³⁵。隨著人的年齡漸增與老化，往往伴隨著身體機能的衰弱與障礙，產生醫療及日常照顧需求，同時，國人平均餘命已從 1981 年的 72 歲延長至 2021 年 81 歲，其中據衛福部調查顯示，65 歲以上的高齡人口有慢性病達 64.9%，女性健康平均餘命為 74.7 歲、不健康平均存活年數為 9.3 年；男性的健康平均餘命為 69.9 歲、不健康平均存活年數為 7.2 年³⁶，2020 年的人口普查也顯示，就因生病、受傷、衰老而需他人照顧長達或預期超過 6 個月以上者共計 65 萬人，較 2010 年增長 37.9%，其中 65 歲以上高齡者占 48.7 萬人³⁷，推估至 2026 年將上升至破百萬人，成長速度相當快速，而失智症者也將從 2019 年的 29.2 萬人至 2030 年上升至 46.5 萬人³⁸，由此人口高齡化的趨勢與國民健康狀況的數據可看出我國長期照顧需求只增不減的現況，如何滿足這些遽增的照顧需求，成為重要的議題。

回顧臺灣長照政策的發展歷程，戰後臺灣為安定社會秩序，將貧困無依的老人視為社會救助的對象，延續日治時代社會救濟院的方式，以機構設施安置貧困孤老者，其收容的條件以老人的經濟、家庭及健康為標準，若有親友照顧、健康且具經濟能力的老人，則由家庭負起照顧責任，國家僅針對貧窮無依的老人進行救助，呈

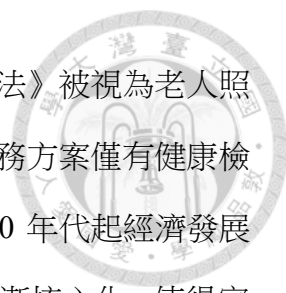
³⁵ 國家發展委員會人口推估查詢系統，

<https://pop-proj.ndc.gov.tw/dataSearch.aspx?uid=3109&pid=59>（最後瀏覽日：08/12/2022）。

³⁶ 行政院衛生福利部（2021），《高齡社會白皮書》（行政院 110 年 9 月 27 日院臺衛字第 1100185964 號函修正核定本），頁 4。

³⁷ 中華民國統計資訊網，《109 年人口及住宅普查初步統計結果提要分析》，https://www.stat.gov.tw/News_Content.aspx?Create=1&n=2752&state=1327FD6AD8DCDA52&s=230649&ccms_cs=1&sms=11064（最後瀏覽日：01/12/2022）。

³⁸ 行政院衛生福利部，前揭註 36，頁 16。



現出殘補式的福利照顧模式³⁹，後雖於 1980 年制定《老人福利法》被視為老人照顧政策的起源，惟當時僅規範老人福利機構的設立，非機構式服務方案僅有健康檢查及保健服務，尚未明文居家式服務與社區式服務⁴⁰。隨著 1990 年代起經濟發展快速，婦女勞動參與率提升，家庭照顧人力短缺，家庭結構也逐漸核心化，使得家庭照顧責任日益加重，為減輕家庭照顧長照需求者的負擔，國家於 1992 年開放符合資格的家庭作為雇主，自費負擔薪資較低且能夠全時在宅照顧的外籍看護工。然整體而言，在戰後至 1990 年代初，國家在失能者長照政策上仍將照顧責任歸於家庭，政府至多僅是提供支援與協助家庭照顧者的角色⁴¹。

在此期間，若長照需求者欲在居家場域接受照顧，主要仍仰賴家庭、親友或是鄰居等非正式照顧資源承擔照顧責任，經濟佳的家庭則可能會聘僱看護或幫傭至家中協助照顧與處理家務⁴²。後由民間志願部門發展出至需求者家中從事照顧、關懷的服務，例如 1971 年左右彰化基督教醫院成立社區健康部，提供居家照護⁴³，或是由非營利組織組成志工隊，關懷社區獨居長者，提供電話問安或關懷訪視⁴⁴，亦或是由宗教、慈善團體定期訪視家庭照顧力量不足的老人，為其送餐或環境打掃等，以社會力量分擔家庭照顧責任。與此同時，雖然國家尚未制定居家服務的相關政策，但各地方政府已開始關注到居家照顧的重要性，高雄市於 1983 年即首辦居家老人服務，由志願人員針對 60 歲以上孤苦無依、在家乏人照顧的老人，提供文

³⁹ 廖瑞華（2002），〈台北市居家服務政策發展的論述分析—知識權力之觀點〉，國立陽明大學衛生福利研究所碩士論文，頁 58。

⁴⁰ 陳正芬（2020），〈臺灣長期照顧體系之建構與發展〉，陳正芬、官有垣（編），《臺灣的長期照顧體制發展—國家、市場與第三部門》，頁 19，巨流圖書股份有限公司。

⁴¹ 蔡璧竹（2017），〈長期照顧服務提供體系暨支付制度之研究—以日本介護保險制度之變革為比較對象〉，國立政治大學法律學系碩士班碩士論文，頁 19。

⁴² 研究者以訪談方式詢問自費聘僱居家服務人員的服務使用者，受訪者表示：「（獨居健談的老太太）年輕時家庭即有請人的習慣，現在老了且因為車禍，所以請人協助從未間斷過，以前是由教會幫忙請人。」引自李慧玲（2003），《高雄失能老人自費使用居家服務品質之探討》，頁 65，東海大學社會工作學系碩士論文。

⁴³ 陳明珍（2009），〈我國居家服務政策發展與省思〉，《社區發展季刊》，127 期，頁 289。

⁴⁴ 例如：紅十字會台灣省分會於 1984 年成立板橋老人服務中心志工隊，提供社區獨居長者與孤苦生活自理受限者以電話問安、關懷訪視、家事服務、協助日常生活或陪病送醫等相關服務。中華民國紅十字會網站，<https://www.redcross.org.tw/home.jsp?pageno=201205070032>（最後瀏覽日：01/17/2022）。

書處理、醫療護理及精神支持活動等，為社政體系居家服務的開端，台北市社會局亦於同年聘僱專職人員至低收入戶失能老人家中從事在宅服務，屬最早僱用給薪服務員從事居家服務的縣市，往後陸續於桃園縣等六縣市試辦居家老人服務，服務提供者多為志工，服務對象也以低收入戶或中低收入戶老人為主⁴⁵。此些從地方政府規劃的到宅照顧服務，形塑了早期的居家服務政策，惟服務對象仍限於經濟困難者，服務量能與發展亦相對緩慢⁴⁶。

1997年《老人福利法》及《身心障礙者保護法》(現《身心障礙者權益保障法》)的修法⁴⁷，明文地方政府應該提供居家服務，並詳列居家服務的內涵⁴⁸，為我國居家服務政策法制化及制度化的開端。而此次修法亦將老福機構分類並規定機構設立與經營等管制規範，若要成立以提供在宅服務等綜合性服務之服務機構，須經地方主管機關許可，老福機構每年應將工作報告及收支報告送請主管機關備查，主管機關應予輔導、監督及評鑑，此外，負責機構業務的人員也應具備專業資格，從相關規定中可見，《老人福利法》在此次修法提高對老福機構的監管密度，惟此時期著重的監管對象主要為具有實體場地提供照顧服務的長期照護機構、養護機構和安養機構。

隔年，因發生多起獨居老人死亡多時無人發現及未立案的養護中心發生大火的新聞，行政院提出「加強老人安養服務方案」三年計畫，其中包含調查獨居老人

⁴⁵ 吳玉琴(2004)，〈臺灣居家服務的現況與檢討〉，《社區發展季刊》第106期，頁132-133。

⁴⁶ 吳玉琴(2011)，前揭註3，頁252。

⁴⁷ 1997年修正之《老人福利法》第18條：「(第一項)為協助因身心受損致日常生活功能需他人協助之老人得到所需之持續性照顧，地方政府應提供或結合民間資源提供下列居家服務：一、居家護理。二、居家照顧。三、家務服務。四、友善訪視。五、電話問安。六、餐飲服務。七、居家環境改善。八、其他相關之居家服務。(第二項)前項居家服務之實施辦法，由地方政府定之。」1997年修正之《身心障礙者保護法》(現《身心障礙者權益保障法》)第40條：「為協助身心障礙者得到所需之持續性照顧，直轄市及縣(市)政府應提供或結合民間資源提供下列居家服務：一、居家護理。二、居家照顧。三、家務助理。四、友善訪視。五、電話問安。六、送餐到家。七、居家環境改善。八、其他相關之居家服務。」

⁴⁸ 1997年《老人福利法》第18條第1項：「為協助因身心受損致日常生活功能需他人協助之老人得到所需之持續性照顧，地方政府應提供或結合民間資源提供下列居家服務：一、居家護理。二、居家照顧。三、家務服務。四、友善訪視。五、電話問安。六、餐飲服務。七、居家環境改善。八、其他相關之居家服務。」

及與配偶同住的老人照顧需求，希望各地方政府在每一鄉鎮、區普設居家服務支援中心⁴⁹。此時期除了臺北市推動「臺北市失能老人照顧服務方案」，將服務對象擴及一般戶失能老人外，各縣市仍限於服務中低收入戶老人⁵⁰，而服務的供給多以委託或補助民間單位辦理，政府的角色成為經費的提供者及監督規範者⁵¹。

2002 年正值國內失業率攀升時期，為滿足高齡化社會產生的照顧需求，降低家庭對外籍看護的使用與依賴，同時增加就業機會解決中高齡者失業問題，行政院經建會提出「照顧服務福利及產業發展方案」，鼓勵非營利團體及民間企業投入照顧產業，建構多元照顧體系，其中發展策略除了保障服務使用者權益、健全照服人力培訓及認證外，強調引進民間參與機制，並擴大服務對象，補助非中低收入戶失能老人或身心障礙者使用居家服務，以誘發居家照護服務的需求。內政部即依此推動「非中低收入失能老人及身心障礙者補助使用居家服務試辦計畫」，建立評估機制與督導機制，核定符合資格之全國一般戶失能者使用服務。雖然因當時民眾對居家服務認識有限，傳統認為由外人照顧父母視為不孝的觀念仍存，加上方案補助時數亦偏少，人民尚未建立使用者付費的習慣，故在推動居家服務使用上成效有限⁵²，但也成為引進民間資源發展照顧產業的契機，專職照服員人力也有大幅度的增加⁵³。

2007 年《老人福利法》經歷全文修正，將「維護老人尊嚴與健康」以強調老人身為公民應有的權利定位，在該法第 16 條明定老人照顧服務依「全人照顧、在地老化及多元連續服務」為原則辦理，針對長期照顧服務必要的失能老人，提供經費補助，並就其需求提供居家式、社區式或機構式服務。該法第 31 條也關注到家庭照顧者在照顧能力、技巧及資訊取得上的困境，要求地方政府應自行或結合民間資源，協助失能老人之家庭照顧者補充性及支援性的服務，相關子法亦明列居家式

⁴⁹ 陳明珍（2009），前揭註 43，頁 290-291。

⁵⁰ 吳玉琴（2004），前揭註 45，頁 134。

⁵¹ 劉華美（2005），〈論老人服務民營化—公私協力之行政〉，《社區發展季刊》第 108 期，頁 85

⁵² 吳玉琴（2004），前揭註 45，頁 134-136。

⁵³ 陳明珍（2009），前揭註 43，頁 291。



服務的類型與內涵，其中，在身體照顧及家務服務上，要求提供單位應設置照服員及居服督導，在服務提供前應與服務對象簽訂服務契約、擬定服務計畫、訂定工作內容及督導流程、製作病例或個案紀錄等，這些規定顯現主管機關監管的視野不如以往僅侷限於機構設立條件與硬體設備環境安全，而開始對於居家式服務過程與品質的監督管理有所著墨。


事實上，有鑑於人口高齡化與社會經濟結構的轉變，早在 2004 年行政院福利委員推動委員會決議成立「長期照顧制度規劃小組」，並於 2007 年提出「長照 1.0」，以「建構完整之我國長期照顧體系，保障身心功能障礙者能獲得適切的服務，增進獨立生活能力，提升生活品質，以維持尊嚴與自主」為目標⁵⁴，欲建立普及化及連續性照顧，放寬居家服務的對象⁵⁵。在服務項目發展上，以居家式和社區式服務為優先，政府補助以服務時數為單位，並調整原先服務使用者能獲得的每月服務總時數上限，加上每小時部分費用負擔的設計，培養服務用者付費的觀念，避免浪費照顧資源，因此，申請者須經需求評估判定失能程度，失能程度越高者獲得政府補助的服務時數越高，再依照失能者的經濟狀況負擔不同比例的自付額，超過政府補助時數者，則全額自費負擔⁵⁶。在支持家庭照顧者方面，長照十年計畫增加喘息照顧服務並提高補助天數，使其得混合使用機構式和居家式喘息服務⁵⁷。

⁵⁴ 長照十年計畫目標：「一、以全人照顧、在地老化、多元連續服務為長期照顧服務原則，加強照顧服務的發展與普及。二、保障民眾獲得符合個人需求的長期照顧服務，並增進民眾選擇服務的權利。三、支持家庭照顧能力，分擔家庭照顧責任。四、建立照顧管理機制，整合各類服務與資源，確保服務提供的效率與效益。五、透過政府的經費補助，以提升民眾使用長期照顧服務的可負擔性。六、確保長期照顧財源的永續維持，政府與民眾共同分擔財務責任。」行政院內政部（2007），〈我國長期照顧十年計畫—大溫暖社會福利套案之旗艦計畫（核定本）〉，頁 17。

⁵⁵ 行政院內政部（2007），前揭註 54，頁 28。

⁵⁶ 一至二項 ADLs 失能項目者或僅 IADL 失能之獨居老人為輕度失能者，每月補助總時數至多 25 小時；三至四項 ADLs 失能項目者為中度失能者，每月補助時數至多 50 小時；五項（含）以上 ADLs 施能項目者為重度失能者，每月補助時數至多 90 小時。補助對象依照經濟狀況有不同補助標準：（1）家庭總收入未達社會救助法規定最低生活費用 1.5 倍者：由政府全額補助；（2）家庭總收入符合社會救助法規定最低生活費用 1.5 倍至 2.5 倍者：由政府補助 90%，民眾自行負擔 10%；（3）一般戶：由政府補助 60%，民眾自行負擔 40%；（4）超過政府補助時數者，則由民眾全額自行負擔。內政部（2007），〈我國長期照顧十年計畫—大溫暖社會福利套案之旗艦計畫（核定本）〉，前揭註 54，頁 52-53。

⁵⁷ 輕度、中度失能者每年最高補助 14 天，種度失能者每年最高補助 21 天。行政院內政部（2007），



2015 年為健全長照體系，確保照顧及支持服務品質，發展普及、多元及可負擔之服務，通過《長服法》規範長照服務內容、長照人員管理、長照機構管理、接受長照服務者的權益保障等，整合原先散見各體系疊床架屋的長照法規，擴大長照服務對象，也鼓勵更多民間資源投入照顧服務，或是獎助措施鼓勵長照機構設置於資源不足之地區，均衡長照資源的發展⁵⁸。原先政策上朝長照保險制度方向規劃，惟因 2016 年政黨輪替，新政府於 2017 公告「長照 2.0 計畫」，以稅收作為財源，建立優質、平價、普及的長期照顧服務體系，實現在地老化，提供從支持家庭、居家、社區到機構式照顧的多元連續服務為目標，成立社區整合型服務中心（A 級單位）、複合型服務中心（B 級單位）與巷弄長照站（C 級單位），擴大服務量能。長照服務對象除原來的失能者外，也擴及至 50 歲以上失智症者、55 歲以上平地原住民及 49 歲以下的身心障礙者⁵⁹。在居家式照顧服務部分，照顧計畫的協調安排，由社區整合型服務中心或複合型服務中心與服務使用者討論，使溝通討論更為彈性，藉以促使一般戶願意增加自費時數，降低聘僱外籍看護工的比例⁶⁰。而居家喘息服務則提高每日補助經費，規劃日後擴大喘息服務對象及更多的長照服務日數⁶¹。

從上述對失能者的居家服務的發展可知，以往國家將照顧失能者的責任置於家庭，除由家庭成員自行承擔外，長照需求者可能到市場上自費聘僱照顧人力，或是仰賴社會上志願團體對經濟弱勢者的居家關懷與照顧。隨著社會經濟和家庭結構的轉變，從地方政府層次開始試辦聘僱有償人力至經濟弱勢之失能者家中提供在宅服務，國家層次則首先居於協助家庭的角色，開放家庭聘僱外籍看護工補足照顧人力的需求，後歷經《老人福利法》的修法，將對高齡者的居家照顧法制化，鼓

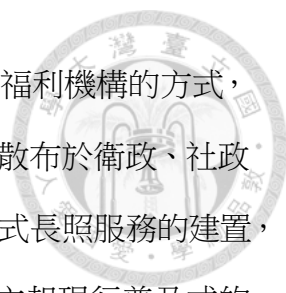
〈我國長期照顧十年計畫—大溫暖社會福利套案之旗艦計畫（核定本）〉，前揭註 54，頁 57。

⁵⁸ 李玉春（2016），〈臺灣長照制度之檢討與改革策略建議～如何建立「平價、優質、普及」的長期照顧體系？〉，社區發展季刊第 153 期，頁 22。

⁵⁹ 行政院衛生福利部（2016），前揭註 2，頁 76。

⁶⁰ 行政院衛生福利部（2016），前揭註 2，頁 73。

⁶¹ 行政院衛生福利部（2016），前揭註 2，頁 76。



勵結合民間資源提供之，且對於提供服務的單位則以設立為老人福利機構的方式，將其列入管理。其後，政府透過各種試辦方案、計畫，整合原先散布於衛政、社政及退撫體系的資源與法規，逐漸形成現行長照體系，著力於居家式長照服務的建置，擴大服務對象及服務內容，以照顧需求輔以經濟狀況為判準，建立起現行普及式的居家式長照服務，惟為因應伴隨而來的財政負擔，制度設計上設有不同比率的自付額，落實使用者付費的原則，而服務提供單位方面，則維持機構管理的模式，由經許可設立之長照機構輸送長照服務，並應遵守相關機構管理法規，在長照人力上，法制上也強調長照人員的認證、訓練與管理，以培育本國籍照顧人力。整體而言，政府的角色與任務從支援與協助家庭照顧失能者，變成服務提供者，後多傾向於鼓勵民間資源設立為長照機構提供照顧服務，繼而轉為經費提供者及監督規範者⁶²，在法制上重視居家式服務品質的監控、機構和長照人員的管理。


第二節 法定居家式長照體系的建置

2015 年施行的《長服法》作為現行長照制度的規範依據，其主要規範內容為長照服務的輸送、長照機構與人員管理及使用者權益保障，其中，就法定居家式長照服務的提供，是由與地方政府簽訂長照特約之單位提供，該單位性質多屬於經政府設立許可之居家式長照機構，機構內的照顧服務者多為經認證之長照人員，藉由《長服法》建置相關資源及管理規定，試圖達到服務具一定品質且費用可負擔之目標，以下將說明現行法定居家式長照體系與規範。

第一項 法定居家式服務的對象與內容

依照《長服法》的定義，「長期照顧」指對身心失能持續已達或預期達六個月以上者，依其個人或照顧者的需要，所提供的生活支持、協助、社會參與、照顧及相關之醫護服務。其服務對象分為身體或心智功能部分全部喪失，至其日常生活需

⁶² 劉華美（2005），前揭註 51，頁 85。



他人協助的「失能者」，以及家庭中對失能者提供規律性照顧之主要親屬或家人。若民眾有長照服務的需求，且符合相關資格⁶³，可依《長服法》第 8 條向照管中心或地方主管機關申請長照服務，長照服務中的「居家式服務」指到宅提供服務，項目列舉於《長服法》第 10 條，包含身體照顧服務、日常生活照顧服務、家事服務等，而家庭照顧者支持服務則是為家庭照顧者所提供的定點、到宅等支持服務，其中「居家喘息服務」是指由照服員至家中照顧失能者，故其服務本質與針對失能者本身之照顧服務相似，只是居家喘息服務的給付對象是家庭照顧者，評估重點為家庭照顧者之負荷與照顧環境及負荷。

各縣市照管中心收到長照需求者的申請後，由照顧管理專員依照新型照管量表評估失能者的失能程度並核定長照給付等級，評估的選項除了日常生活活動 (ADLs) 和工具性日常生活活動 (IADLs)，還包含個案溝通能力、短期記憶評估、特殊複雜照護需要、居家環境與社會參與、情緒及行為型態、主要照顧者負荷、主要照顧者工作與支持，最終的評估結果分為八個長照需要等級，同時也核定相對應的給付額度，再依照個案需求擬定照顧計畫，派案給與地方政府簽訂長照特約之單位，連結相關資源。〈長期照顧服務申請及給付辦法〉將長照服務依細項分為不同照顧組合⁶⁴，對應不同的內容與支付價格，依據長照需求者的經濟狀況，使用者須負擔不同比例的自付額，其餘由政府依稅收為財源的特種基金支付⁶⁵。以本文探討的照顧及專業服務與喘息服務為例，其需要等級、服務給付額度和部分負擔比率如

⁶³ 長期照顧申請及給付辦法第 2 條第 1 項：「因身心失能，且符合下列資格之一者，得依本法第八條第二項規定，向長期照顧管理中心或直轄市、縣（市）主管機關申請長期照顧服務：一、六十五歲以上。但具原住民身分者，為五十五歲以上。二、領有身心障礙證明。三、五十歲以上失智症。」

⁶⁴ 照顧組合表編碼如下：（一）照顧管理及政策鼓勵服務（A 碼）。（二）個人額度下之服務：1、居家照顧服務（B 碼）；2、日間照顧服務（B 碼）；3、家庭托顧服務（B 碼）；4、專業服務（C 碼）；5、交通接送服務（D 碼）；6、輔具服務（E 碼）；7、居家無障礙環境改善服務（F 碼）。（三）家庭照顧者支持性服務--喘息服務（G 碼）。各類服務額度，限用於相對應的照顧組合：1、照顧及專業服務額度：B 碼、C 碼。2、交通接送服務額度：D 碼。3、輔具服務及居家無障礙環境改善服務額度：E 碼、F 碼。4、喘息服務額度：G 碼。

⁶⁵ 長照服務法第 15 條第 2 項：「基金之來源如下：一、遺產稅及贈與稅稅率由百分之十調增至百分之二十以內所增加之稅課收入。二、菸酒稅菸品應徵稅額由每千支（每公斤）徵收新臺幣五百九十元調增至新臺幣一千五百九十元所增加之稅課收入。三、政府預算撥充。四、菸品健康福利捐。五、捐贈收入。六、基金孳息收入。七、其他收入。」



表 1：

長照需要等級	照顧及專業服務（月） 適用 B、C 碼				喘息服務額度（1 年） 適用 G 碼			
	給付額度(元)	部分負擔比率（%）			給付額度(元)	部分負擔比率（%）		
		低收入戶	中低收入戶	一般戶		低收入戶	中低收入戶	一般戶
第 2 級	10,020	0	5	16	32,340	0	5	16
第 3 級	15,460							
第 4 級	18,580							
第 5 級	24,100							
第 6 級	28,070							
第 7 級	32,090							
第 8 級	36,180							
							48,510	

表 1：照顧及專業服務與喘息服務之給付額度與費用負擔比率表


（本文整理⁶⁶）

由上可知，在法定居家式長照服務體系下，使用法定居家式服務的對象，無論是失能者或是家庭照顧者，皆需要經過照管中心或地方主管機關的評估，由照管中心連結居家式長照特約單位以輸送服務，服務的內涵是在核定的給付額度下，選擇列表中的照顧項目組合，而非以時數計價，服務費用則逐項定價，並設有不同的人口自費負擔比例，藉以降低長照需求家庭的經濟上負擔。整體而言，法定居家式長照需求者資格、服務項目及價格皆被《長服法》及相關子法詳細明定，服務輸送亦有一定的行政流程，依照使用者之長照需求及經濟狀況分配長照資源。

第二項 居家式長照服務單位與機構管理

在現行長照制度下，提供長期照顧服務的單位不僅限於長照機構，包含其他依

⁶⁶ 參考自長期照顧服務申請及給付辦法附表二—長照需要等級及長照服務給付項目之額度及附表五—部分負擔比率。



法令提供長照服務的機構、法人、團體或商號等⁶⁷，又依照不同的長照服務項目，設有不同的長照提供者申請資格，例如：能提供照顧服務（BA碼）的單位限居家式長照機構；提供小規模、多機能服務包含居家服務之社區式長照機構、設有居家式服務之綜合式長照服務機構，以及經核准提供居家服務之老福機構⁶⁸。若這些「長照提供者」欲提供由政府依公共財源負擔部分服務費用之法定長照服務，則須向地方政府申請簽訂特約，經審核通過而締約後，即成為「長照特約單位」，接受地方照管中心派案，繼而對長照給付對象提供服務。凡成為長照特約單位者皆受〈長期照顧服務申請及給付辦法〉及特約內容拘束，並依照該辦法下之給支付規定，向地方政府申報一部分的服務費用，另一部分則屬使用者自費負擔，由長照特約單位向長照使用者請求給付⁶⁹。

在各類提供居家式長照服務的特約單位中，以經主管機關許可設立的長照機構為大宗，《長服法》亦設有專章規定長照機構的管理。就居家式長照機構而言，得申請設立的主體包含個人附設、法人附設、團體附設或高級中等以上學校依私立學校法相關規定設立者，地方主管機關在審查居家式長照機構申請時，該機構應符合〈長照機構設立標準〉的規定⁷⁰，雖然在硬體設施上，居家式服務機構的設立標

⁶⁷ 直轄市、縣（市）政府辦理長期照顧服務提供者特約簽訂及費用支付作業要點第 2 點：「本要點所稱長照提供者，指長照服務法第三條第五款所定長照服務機構，及依身心障礙者權益保障法、老人福利法、醫療法、護理人員法、物理治療師法、職能治療師法或其他依醫事人員法規提供長照服務之機關（構）、法人、團體、商號或事務所等。」

⁶⁸ 直轄市、縣（市）政府辦理長期照顧服務提供者特約簽訂及費用支付作業要點附表：長照提供者申請特約資格一覽表。

⁶⁹ 蔡璧竹（2022），〈居家式長照人力媒合平台及長照需求者權益保障〉，《消費者保護研究》，26 輯，頁 13。

⁷⁰ 長期照顧機構設立標準附件一規範提供身體照顧、日常生活照顧及家事服務之居家式長照機構設立標準表：「壹、設施：一、應有辦公空間及個案紀錄放置設施。二、得視業務需要設會議室、諮詢室或其他與服務相關之必要設施。貳、人員：一、應置照顧服務員，服務人數每滿六十人應置督導員，每滿六十人增加一人。二、得視業務需要，置行政人員或其他工作人員。參、其他：一、居家式長照機構之服務項目得個別或綜合提供之；綜合提供者，其設施及人員設立標準，業務負責人資格依醫事照護服務項目辦理。二、提供輔具服務者，其評估或維修服務人員應符合身心障礙者服務人員資格訓練及管理辦法第十四條及第十五條規定，並得專任或特約。三、提供餐飲及營養服務者：（一）結合餐飲業者，其從業人員、作業場所、設施衛生管理及其品質保證制度，均應符合食品良好衛生規範準則。（二）設有廚房者，廚房應維持清潔並配置食物、貯藏、冷藏（凍）、配膳、餐具清潔及烹煮（或加熱）設備。四、提供緊急救援服務者，應置護理師（士）。」



準較社區式及住宿式機構寬鬆，但仍要設有辦公空間及個案紀錄放置措施，並置照服員、督導員即符合資格的業務負責人⁷¹。

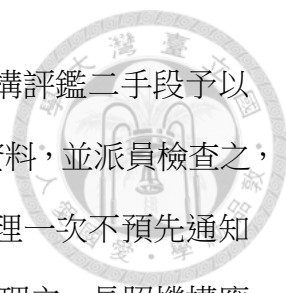
在長照機構營運管理方面，長照機構應冠以特定的名稱，並在場所以明顯字體標示，加註機構類別及服務內容，以利民眾辨識⁷²，若要為長照廣告，其內容僅限《長服法》正面表列的事項⁷³。《長服法》針對長照機構的收費有較高密度的規範，其收費項目和金額，應報地方主管機關核定，變更時亦須為之，同時，中央主管機關也應考量各地消費狀況及物價消費能力，提供長照機構收費參考資訊。同法第 36 條及第 37 條進一步規定，長照機構在收取費用時應開給載明項目及金額的收據，不得超額或擅立名目收費，且應將其設立許可證明、收費、服務項目及主管機關所設的陳情管道等資訊，揭示於機構內明顯處所。此外，《長服法》亦課予長照機構有督導所屬登錄之長照人員，就其提供之長照服務有關事項製作紀錄⁷⁴，紀錄中有關醫事照護部分，長照機構應至少保存七年。

⁷¹ 長期照顧服務機構設立標準第 3 條：「居家式服務類長照機構業務負責人，應具備下列資格之一：一、師級以上醫事人員、社會工作者：具有二年以上長期照顧服務（以下簡稱長照服務）相關工作經驗。二、護理師或護士：（一）護理師：具二年以上臨床護理相關工作經驗。（二）護士：具四年以上臨床護理相關工作經驗。三、專科以上學校醫事人員相關科、系、所畢業，或社會工作、公共衛生、醫務管理、老人照顧或長期照顧相關科、系、所、學位學程畢業：具三年以上長照服務相關工作經驗。四、專科以上學校，前款以外科、系、所、學位學程畢業，領有照顧服務員技術士證者：具四年以上長照服務相關工作經驗。五、高級中等學校護理、老人照顧相關科、組畢業：具五年以上長照服務相關工作經驗。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。」第 9 條：「有下列情事之一者，不得擔任長照機構業務負責人：一、有施打毒品、暴力犯罪、性騷擾、性侵害行為，經緩起訴處分或有罪判決確定。二、曾犯詐欺、背信、侵占罪或貪污治罪條例之罪，經判處有期徒刑一年以上之刑確定。但受緩刑宣告或易科罰金執行完畢者，不在此限。三、有本法第四十四條所定遺棄、身心虐待、歧視、傷害、違法限制長照服務使用者人身自由或其他侵害權益之行為，經查證屬實。四、行為違法或不當，其情節影響長照服務使用者權益重大，經查證屬實。」

⁷² 長期照顧服務法第 26 條第 1 項：「長照機構由政府機關（構）設立者，應於長照機構前冠以該政府機關（構）之名稱；由民間設立者，應冠以私立二字。」

⁷³ 長期照顧服務法第 29 條第 2 項：「長照機構之廣告，其內容以下列事項為限：一、長照機構名稱與第二十六條第二項所定應加註之事項、設立日期、許可證明字號、地址、電話及交通路線。二、長照機構負責人之姓名、學歷及經歷。三、長照人員之專門職業及技術人員證書或本法所定之證明文件字號。四、服務提供方式及服務時間。五、停業、歇業、復業、遷移及其年、月、日。六、主管機關核定之收費標準。七、其他經中央主管機關公告指定得刊登或播放之事項。」

⁷⁴ 長期照顧服務法施行細則第 8 條第 1 項：「依本法第三十八條製作之紀錄，其內容應包括下列事項：一、當事人之姓名、性別、出生年月日及地址。二、當事人需長照服務之身心狀況。五、長照服務人員執行業務之年、月、日，並簽名或蓋章。」



在長照機構品質的監管上，主管機關可透過行政檢查與機構評鑑二手段予以監督，前者指主管機關於必要時得通知長照機構提供相關服務資料，並派員檢查之，〈長照機構設立及管理辦法〉規定地方主管機關應每年至少辦理一次不預先通知檢查，並結合建管、消防、衛生及勞政等各目的事業主管機關辦理之，長照機構應提供必要之協助，不得規避、妨礙或拒絕；後者則有衛福部訂定之〈長期照顧機構評鑑辦法〉予以規範，居家式長照機構的評鑑由地方主管機關為主辦機關，每四年就長照機構的經營管理效能、專業照護品質、安全環境設備與個案權益保障等項目給與評鑑，最終評鑑結果分為合格及不合格，不合格者則將受罰鍰並限期改善，情節重大者得處停業處分或廢止設立許可。

第三項 長照人員管理

依照《長服法》定義，所謂「長照人員」意指經該法訓練、認證，領有證明得提供長期照顧服務者，其範圍包含從事第一線服務的照顧服務人員⁷⁵及居家服務督導。照顧服務人員依其專業資格分為照顧服務員、生活服務員及家庭托顧服務員，惟這些照顧服務人員的工作內容皆相同，主要針對日常生活活動功能或維持獨立自主生活能力不足而需他人協助者，提供家務及日常生活照顧服務、身體照顧服務，以及在護理人員指導下，協助執行不涉醫療及護理行為之照護工作⁷⁶。居家服務督導則須應具備相關學歷畢業且有照顧服務相關工作經驗⁷⁷，並接受職前訓練，其工

⁷⁵ 長期照顧服務人員訓練認證繼續教育及登錄辦法附件一：「照顧服務員應具下列資格之一：一、領有照顧服務員訓練結業證明書。二、領有照顧服務員職類技術士證。三、高中（職）以上學校護理、照顧相關科、系、組、所、學位學程畢業。四、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；生活服務員應具下列資格之一：一、領有生活照顧服務相關訓練結業證明書。二、具教保員或照顧服務員資格。三、領有照顧服務員職類技術士證。四、高中（職）以上學校護理、照顧相關科、系、組、所、學位學程畢業；家庭托顧服務員資格：具五百小時以上照顧服務經驗之照顧服務員、生活服務員或教保員。」

⁷⁶ 照顧服務員訓練實施計畫第 4 點：「四、服務項目：（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（指臨床實習所列項目三內容）。」

⁷⁷ 長期照顧服務人員訓練認證繼續教育及登錄辦法附件一長照服務人員資格，載有居家服務督導員應具下列資格之一：長照人員認證資格及應備資料第 2 條附件一居家服務督導員應具下列資格之一：「一、社會工作師。二、專科以上學校社會工作、醫學、護理、職能治療、物理治療、營養、藥學、公共衛生、老人照顧或長期照顧相關系、所、學位學程、科畢業。三、具專門職業及技術人



作內容為督導居服員的工作狀況與績效、訂定居服員工作時間內容與流程等作業標準、辦理教育訓練、開案及居服員的工作分配調度、關懷電訪與居家訪視以及監測照顧服務品質。

長照人員的認證證明文件有效期間為六年，須登錄其提供服務之長照服務單位或實際提供長照服務，始能申請認證證明文件更新⁷⁸，在服務期間應接受一定積分之繼續教育與在職訓練，繼續教育課程的內容為專業課程、專業品質、專業倫理與專業法規，課程以積分制採計，包含修習消防安全、緊急應變、傳染病防治、性別敏感度及多元族群文化等課程，此外，若照服員要照顧失智症者或未滿 45 歲之失能身心障礙者，應完成登錄，且實際提供長照服務，並完成失智症相關訓練及身心障礙服務相關訓練，始得提供該等特定服務項目⁷⁹。


長照人員與非長照人員的主要差別在於，《長服法》規定中央主管機關公告之長照服務特定項目，限由長照人員為之，「特定項目」包含長照機構提供之身體照顧服務、日常生活照顧服務以及家庭照顧者的喘息服務⁸⁰，在同法第 19 條第 2 項

員高等考試社會工作師考試應考資格或符合身心障礙者服務人員資格訓練及管理辦法第四條第一款教保員資格者：應有一年以上長期照顧服務相關工作經驗。四、高中（職）學校護理、老人照顧或長期照顧等相關科、組畢業或領有照顧服務員技術士證或符合身心障礙者服務人員資格訓練及管理辦法第四條第二款教保員資格者：應有三年以上長期照顧服務相關工作經驗。五、具第二條第一項第一款照顧服務人員資格：應有五年以上長期照顧服務相關工作經驗。六、領有居家服務督導員職前訓練結業證明書，並於本辦法修正前登錄任職於居家式長照機構或綜合式長照機構之居家服務督導員。

⁷⁸ 2022 年 9 月 2 日修正發布之長期照顧服務人員訓練認證繼續教育及登錄辦法第 6 條修正說明：「認證證明文件更新之意義，為長照人員於執行長照業務期間，發揮自主管理精神，接受繼續教育，以提升照顧品質，倘取得認證六年內，均未有任一登錄長照服務單位之紀錄者，顯見其尚無進入長照服務場域之意願，並考量現行實務層面，實有無法登錄長照服務單位，而執行中央主管機關公告之長照服務計畫或提供長照服務之人員（例如：執業登記於醫療機構，執行長照專業服務之醫事人員），爰基於維護實際從事長照人員就業權益及減輕地方政府辦理認證證明作業之負擔，並配合第七條關於繼續從事長照服務之要件，爰增列第二項規定。」

⁷⁹ 2022 年 9 月 2 日修正發布之長期照顧服務人員訓練認證繼續教育及登錄辦法第 10 條修正說明：「一、查現行照顧服務人員訓練內容，屬概論式訓練，惟失智症個案及未滿四十五歲之失能身心障礙者照顧需求，相較一般失能個案，照顧方式有所不同，而適當專業照顧可舒緩主要照顧者之壓力及延緩個案病程惡化，爰明確規範應接受中央主管機關規定之課程，始得提供 特定個案服務，並配合修正條文第二條新增項次，爰為本條之修正。二、考量照顧服務人員接受本條文所定之各項特殊訓練係需有實務工作基礎下，再提升其各項專業知能，甫能達到訓練效益，爰增訂依第十七條規定，需完成登錄及實際提供長照服務後，始得接受本條所述之訓練課程內容；另於現行實務上，按第十一條及第十二條規定，經認可法人採認為繼續教育課程及積分，始得認屬為繼續教育課程。」

⁸⁰ 衛生福利部(111)衛部顧字第 1101963166 號函公告預告訂定「長照服務特定項目規定」，及廢止



規定長照機構不得容留非長照人員，提供上述特定項目的服務。觀其服務內容涉及人身高度相關的身體照顧服務及喘息服務，本應由受過專業訓練的長照人員為之最為妥適，加上因機構提供此二服務的場域多為受照顧者住所，由機構中長照人員到宅為之，民眾信賴程度較高，機構對此負有人員及服務品質管理的責任。

為了管理及運用長照人力，《長服法》第 19 條設有「登錄」規定，長照人員應登錄於長照服務單位，始得提供服務⁸¹，若須至非登錄之長照服務單位提供支援服務時，亦應在事前由登錄之長照服務單位向地方主管機關敘明支援的地點、期間、時段及理由，報請主管機關核定。換言之，縱使提供服務人員本身是取得專業資格之照服員，亦已經認證為長照人員，為便於行政機關對人員之管理，長照人員仍應登錄於長照服務單位，且以一處為限，不得任意至非登錄之長照機構提供支援，某程度限制了照服員的接案自由。

第四項 使用者權益保障

由於長照需求者具身心失能的情況，在接受服務的過程中常處於弱勢一方，《長服法》第 1 條即開宗明義將保障接受服務者與照顧者之尊嚴及權益作為立法意旨，並宣示長照服務的提供不得有差別待遇的歧視行為⁸²，在該法第五章明定「接受長照服務者之權益保障」的具體措施條文，《長照 2.0》亦以建立服務使用者為中

衛生福利部(107)衛部顧字第 1071960570 號訂定之長照服務特定項目。依照 2022 年所定之長照服務特定項目規定草案：「一、長照機構針對長照服務需要者提供之身體照顧服務、日常生活照顧服務、臨時住宿服務、住宿服務、醫事照護服務。二、家庭照顧者支持服務提供之喘息服務。三、長照需要之評估服務。四、長照機構內執行之預防引發其他失能或加重失能之服務。」其中，因原先公告之長照服務特定項目包含家事服務，惟與現行坊間家事服務產業之工作內容難以區隔，倘持續將此項目列為長照人員始能提供之長照服務特定項目，將使目前從事家事服務人員違反《長服法》的疑慮，故刪除「家事服務」長照服務特定項目。

⁸¹ 長期照顧服務法第 19 條本文：「長照人員非經登錄於『長照機構』，不得提供長照服務。」惟 2022 年 9 月 2 日修正發布之〈長期照顧服務人員訓練認證繼續教育及登錄辦法〉第四章登錄規定之相關條文，皆酌修為「長照服務單位」。

⁸² 長期照顧服務法第 1 條第 2 項：「長期照顧服務之提供不得因服務對象之性別、性傾向、性別認同、婚姻、年齡、身心障礙、疾病、階級、種族、宗教信仰、國籍與居住地域有差別待遇之歧視行為。」



心的多元連續性服務為目標⁸³。

《長服法》第 42 條規定，長照機構提供長照服務時，應與長照服務使用者、家屬或支付費用者簽訂書面契約，以確保接受長照服務者之權益。依此，衛福部於 2018 年公告〈居家式服務類長照服務機構定型化契約應記載不得記載事項〉草案，包含應記載事項共 12 點，不得記載事項共 7 點⁸⁴，以及〈居家式服務類服務機構定型化契約範本草案〉，依照契約主體為使用者或是家屬等委託人，可分為「委託型」及「自用型」，又依契約期限而分為定有期限與未定期限的契約，惟其內容大致相同。由此二草案可見，國家以事前管制的行政手段，控管定型化契約條款的内容，限縮私法自治的空間，以保障消費者的權益⁸⁵，相關條款在兩方面極為重視，第一是服務費用收取的明確性，由於居家式服務的收費涉及國家財稅資源與使用者負擔不同比率額的自負額，故長照機構應依〈長照給付及支付基準〉訂定費用⁸⁶，以實作實收為原則，即使是契約終止時亦不得超收多餘服務天數與次數之費用，若機構調整費用時應報地方主管機關核定，不得約定收取超過核定數額之費用，亦不得巧立名目要求使用者負擔非可歸責於使用者所生之費用，不得有契約所訂費用外的金錢往來，此外，在定有期限的契約中，則應取得使用者同意，始能調整收費⁸⁷。

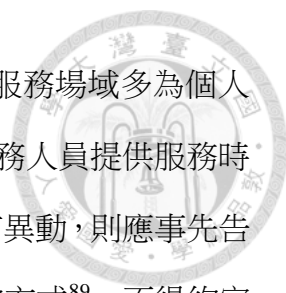
⁸³ 行政院衛生福利部，前揭註 2，頁 48。

⁸⁴ 居家式服務類長照服務機構定型化契約應記載事項包含服務處所、契約期間、服務項目及內容、許可立案、費用收取、服務不中斷責任、非歸責於使用者之契約終止照顧責任、保密責任、禁止不當利益、費用調整、緊急事故之處理、終止契約要件。不得記載事項則有以下七點：「一、約定拋棄契約審閱權。二、約定居家式服務費用數額超過服務所在地主管機關核定之數額。三、約定契約終止時居家式服務費用「以週計費」、「未超過半個月以半個月計費」及「超過半個月以全月計費」，或其他類似之收費方式。四、約定使用者發生急、重、傷病、死亡或其他緊急事故等情事，與機構無關之文字。五、約定要求使用者負擔非因可歸責於使用者所生之費用（如春節期間及特殊假日之照顧費用）。六、約定排除機構故意或過失之責任。七、約定其他違反法律強制、禁止規定或顯失公平之事項。」

⁸⁵ 許政賢(2014)·〈高齡化社會中法律規範的挑戰—以養護(長期照護)契約在臺灣社會發展為例〉，《月旦法學雜誌》，230 期，頁 68。

⁸⁶ 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 2022 年 2 月 1 日停止適用，現相關給付項目與金額訂於長期照顧服務申請及給付辦法。

⁸⁷ 以居家式長照機構（甲方）及使用者本人（乙方）簽訂定有期限之〈（自用型）居家式服務類長



第二是機構負有照顧責任與服務不中斷義務，因為居家式服務場域多為個人住家，同時又與受照顧者之人身健康極度相關，故規定機構及服務人員提供服務時應付妥善照顧之義務及隱私保密義務，若服務提供人員或時間有異動，則應事先告知使用者，避免服務中斷⁸⁸，且在契約中須明定緊急事故處理的方式⁸⁹，不得約定排除機構故意或過失的責任。在契約終止事由上，由於居家式服務契約為繼續性契約，強調受照顧者的個人條件，故在健康狀況改變時以致不符合接受服務條件時，機構得以終止契約，惟在受照顧者尚未依法或依契約洽得應付照顧責任之人時，機構仍對其有照顧義務⁹⁰。

為保護家屬及接受長照服務者之隱私，除了長照人員對於因業務而知悉或持有他人之秘密負有保密義務外，《長服法》第 43 條規定未經同意不得對長服使用者錄影、錄音或攝影，並不得報導或記載足資辨別其身分之資訊，而長照機構若有維護長照服務使用者安全的必要，於告知服務使用者、其法定代理人或主要照顧之最近親屬後，得設置監看設備。《長服法》第 44 條亦有對長服使用者的照顧與保護規定，長照機構及人員不得有遺棄、身心虐待、歧視、違法限制人身自由或其他侵

期照顧服務機構定型化契約範本（草案）》為例，其中第 10 條規範收費標準與調整：「（第 1 項）依據長照給付及支付基準收取服務費用者，應依長照給付及支付基準收取費用。（第 2 項）非依據長照給付及支付基準收取費用者，第六條費用應報提供服務所在地之主管機關核定。甲方契約期限內，非經乙方同意，不得調高第六條所定各項費用。（第 3 項）契約期間甲方如有調整收費標準之決定，應先經乙方同意，並報提供服務所在地主管機關核定後告知乙方。（第 4 項）契約期間調整收費或契約期限屆滿之重新簽訂契約，乙方應於一個月內回復甲方。」

⁸⁸ 〈（自用型）居家式服務類長期照顧服務機構定型化契約範本（草案）〉第 7 條規範居家式長照機構負有服務不中斷責任：「（第 1 項）甲方提供服務之人員離職時，應於__日前告知乙方，並應於五日內儘速安排接替人員，避免服務中斷。（第 2 項）甲方臨時異動服務時間，應於服務時間前通知乙方，並妥善協調安排提供服務。（第 3 項）甲方應依約定時間按時抵達乙方處所，如因天災或事變等不可抗力或不可歸責於甲方之事由，致未能依時履約者，得調整服務時間，不能無故中斷服務。」

⁸⁹ 〈（自用型）居家式服務類長期照顧服務機構定型化契約範本（草案）〉第 13 條規範緊急事故處理流程：「（第 1 項）甲方應訂定急、重傷病或其他緊急事故處理流程（如附件三），於雙方簽訂本契約時交付乙方收執。（第 2 項）乙方接受服務時發生傷病或緊急事故，甲方負有依前項處理流程之作為義務。（第 3 項）甲方違反前項義務致乙方受有損害時，應負賠償責任。乙方另得依其他相關法律規定，向甲方請求損害賠償。」

⁹⁰ 〈（自用型）居家式服務類長期照顧服務機構定型化契約範本（草案）〉第 15 條第 2 項：「乙方接受服務後有下列情形之一者，甲方得終止契約：一、健康狀況改變，致不符合接受服務條件。但經乙方或其家屬、緊急聯絡人請求者，甲方應協助轉介至適當機構醫療或照顧。在尚未洽得依法或依契約應負照顧之人前，甲方仍應對乙方負服務義務。」



權的情事。

在爭議處理機制的設計上，若長照機構或長照人員有違反《長服法》的情形，《長服法》第 45 條課予主管機關應建置陳情、申訴及調處機制，實務上由民眾先向機構反映，由機構進行處理，或是向地方政府、照管中心提出陳情或申訴，由專業人員進行瞭解及查處，調處會議委員由機關代表或學者專家組成，亦得邀請第三公正人代表列席與會，提供專業意見與諮詢⁹¹。民眾亦可向衛福部提出陳情，衛福部再轉請地方政府進行瞭解或查處後回復陳情人，至於契約及消費糾紛，則可向地方政府消費者保護官申訴⁹²。

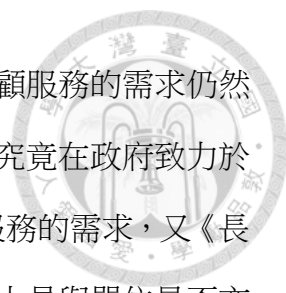
第三節 《長期照顧服務法》下自費居家式長照服務資源

從前述可知，在法定居家式長照體系建置前，人民的居家長照需求是由市場提供，經濟能力佳者自費聘僱看護至家中服務，而《長服法》將長照制度化後，主要規範法定居家式長照服務的輸送與管理，符合長照資格的需求者申請長照服務，經評估與核定長照給付額度與內容，僅須與政府分別負擔一定比例的照顧費用，並接受照管中心的安排，由其派案之長照特約單位提供服務，此些與地方政府簽訂特約之單位多為經許可設立之長照機構，為保障長照需求者權益及服務品質，主管機關透過特約制度對長照服務項目、內容與價格，有高度的介入與影響力，在長照機構經營及長照人員監管上，亦受到《長服法》高密度的管理。

透過普及式、可負擔的法定長照資源逐漸建置，且立法對長照機構服務品質進行監督管理，將原先散落在自費市場的供需整合，希冀長照服務人力能從長照體系

⁹¹ 高雄市政府衛生局長照照顧服務爭議調處作業要點第 6 條第 1 項：「六、爭議調處會置調處委員五人，由主管機關首長就下列人員聘（派）兼之，並指定其中一人為召集人。（一）長照服務、長照管理之學者專家。（二）法律學者專家。（三）機關代表。」〈臺北市府長期照顧服務申訴及調處處處理注意事項〉第 8 條：「八、本府受理調處申請者，應於受理次日起二十日內召開長照服務調處會議，並通知當事人調處期日與處所，由臺北市府長期照顧委員會之委員擔任主席，會中得邀請第三公正人代表列席與會，並提供專業之意見與諮詢。」

⁹² 衛生福利部長照專區網站，<https://1966.gov.tw/LTC/cp-3973-37993-201.html>（最後瀏覽日：12/25/2021）。



中輸出，然而，公共資源畢竟有限，原先市場上完全自費購買照顧服務的需求仍然存在，甚至因著高齡化的趨勢，自費長照服務的需求與日俱增，究竟在政府致力於建置法定居家式長照服務的背景，何以仍有自費居家式長照服務的需求，又《長服法》對於這些法定居家式長照服務以外之自費服務資源、服務人員與單位是否亦有管制，若有則現行管理規範為何，以下將分別說明之。

第一項 自費居家式長照服務的需求

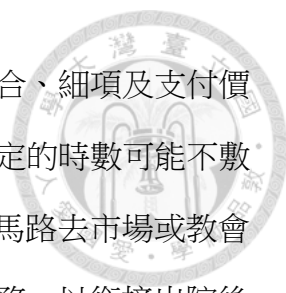
國家以稅收為主要財源建置了法定長照資源，但在現行長照制度下的服務對象設定、評估量表與指標，將決定誰可以使用法定居家式服務，此涉及國家在長照議題上的資源分配與政策選擇。現行《長服法》下長照對象為經評估已達或預期失能六個月以上者，若是經評估未達長期失能，或是自始未經評估但實際身心狀況已達長期失能者，即非法定長照制度服務的對象，需透過其他的自費照顧資源滿足需求。

縱使是身心失能程度實際上已符合長照資格者，在依《長服法》規定申請長照服務時，也會面臨到等待評估或連結服務之行政作業時長，雖然〈直轄市、縣(市)政府特約長期照顧服務契約書參考範本〉有規定，長照特約單位接獲派案後須在一定期間內回覆處理情形及提供第一次服務⁹³，惟該期間未有強制且全國統一的規定⁹⁴，現行各縣市評估作業時間約為一週，申請的民眾在評估結果出來前將面臨照顧的「空窗期」，故此時長照需求者也會自費購買照顧服務，填補等待期的照顧空缺。

進步言之，在對失能者核定其長照需要等級及給付額度後，《長照 2.0》以多元支付方式，包含論時（例如陪同就醫、陪伴照顧）及論次計價（例如協助沐浴與洗

⁹³ 直轄市、縣(市)政府特約長期照顧服務契約書參考範本第 17 條第 2 項第 1 款：「(一) 接獲派案：1.接受派案或轉介之個案，應於派案或轉介後____日內回覆處理情形，並於____日內提供第一次服務，如因不可抗力因素無法於____日內提供，應通報甲方照管中心或_____」

⁹⁴ 有學者建議在《長服法》第 8 條評估程序的規定中，增訂「自申請人申請評估起，迄至評估結果的書面通知」之總日數，促使評估單位盡早完成程序。林谷燕（2016），〈照顧需要性之評估—從長期照顧服務法與長照實務談起〉，《月旦裁判時報》，54 期，頁 67-69。



頭、管灌餵食)，並仿照健保制度設計給支付制度，訂定照顧組合、細項及支付價格。但由於法定居家式服務僅提供短時間且重點式的服務⁹⁵，核定的時數可能不敷使用，部分服務需求並未明列於照顧組合表，例如陪伴搭車、過馬路去市場或教會等短時間內「零碎型需求」，或是將居家服務場域延伸至醫院服務，以銜接出院後的居家服務等，使得法定居家式服務無法滿足失能者所有需求。再加上居家式服務內容本身難以精準切割，核定項目的制式化也導致民眾期待落差，居服員依照顧計畫僅有做完核定項目服務之義務，惟長照需求者常會希望照服員提供其他的服務⁹⁶，或是「順手」為失能者以外的其他家人服務，在現行制度下，這些法定居家式長照無法滿足的照顧需求，仍須由人民全額自費負擔⁹⁷。

另外，自費市場彈性、個人化的特色也是使長照需求者選擇自費服務的原因，在法定居家式長照體系下，照管中心會派案給 A 級單位，再由 A 級單位自身，或轉介給 B 級單位提供服務，雖然在派案原則中有強調給予充足的服務資訊、個案服務選擇意願優先，惟對於實際至住所提供第一線服務的照服員背景與服務經驗，民眾無法全面知悉後自主作選擇，僅能依照長照特約單位對人力的安排，有時亦會有陌生的照服員代班，造成使用者對進入住家環境提供服務的人員資訊不足，此時，長照需求者可能選擇自始在自費市場媒合符合需求的服務提供者，而非被動接受長照特約單位安排的照服員。在服務的過程中，若有臨時異動服務時間或是服務提供者離職時，〈居家服務機構定型化契約範本〉草案雖有課予機構須盡服務不中斷的義務⁹⁸，惟實務上照服人力調派的安排須視單位量能，使用者有緊急的需求時，

⁹⁵ 游春玲（2017），〈自費居家照顧服務市場初體驗：以服務提供者的視角〉，頁 137，靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系碩士論文。

⁹⁶ 中化銀髮網站（02/26/2019），〈公自費融合：居家照護全面翻轉〉，<http://www.cseccare.com/zh-tw/blog/detail.aspx?SID=4&pid=130>（最後瀏覽日：12/25/2021）。

⁹⁷ 林依瑩（2016），〈All In One 走動式照顧服務推動歷程〉，《社區發展季刊》，153 期，頁 112。

⁹⁸ 居家式服務類長照服務機構定型化契約範本草案第 7 條：「（第 1 項）甲方提供服務之人員離職時，應於___日前告知乙方，並應於五日內儘速安排接替人員，避免服務中斷。（第 2 項）甲方臨時異動服務時間，應於服務時間前通知乙方，並妥善協調安排提供服務。（第 3 項）甲方應依約定時間按時抵達乙方處所，如因天災或事變等不可抗力或不可歸責於甲方之事由，致未能依時履約者，得調整服務時間，不能無故中斷服務。」



仍可能先找尋自費市場資源的協助。

由於前述的因素，使得長照需求者會轉往自費居家式服務照顧市場尋求資源，其中又以聘僱外籍看護工為主，因為其聘僱成本較本國籍照服人力低，且外籍看護工多居住於長照需求者家中，雇主有較高的指揮監督力，能滿足照顧需求。但是，有研究發現，本國籍居服員比外籍看護工帶給老人更高的幸福感⁹⁹，因後者在文化背景與語言差異下，容易造成溝通困難與照顧方式不符期待，加上勞動部對外籍看護工的資格僅規定由其本國勞工部門指定之訓練單位訓練合格即可，可能導致照顧品質良莠不齊，因此，雖然選擇本國籍照顧人力對家庭而言經濟負擔較重，但仍需求存在。加上近年屢屢傳出外籍看護工的來源國將停止輸出移工，造成外籍看護工人力供給不穩定¹⁰⁰，尤其在疫情下更是面臨缺工的困境，可以想見的是，未來在我國照顧人力政策上偏向培育本國籍看護工，以及外籍看護工人力供給有限的情況下，長照需求者對本國籍照服人力的需求會增加。


第二項 法定居家式長照延伸之自費服務

針對經評估符合法定資格之長照需求者，在核定的法定居家式長照服務以外，尚有照顧需求未受滿足者，〈長期照顧服務申請及給付辦法〉第 15 條第 1 項明定：「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。二、單項輔具及居家無障礙環境改善服務項目之購置或租賃價格，超過附表四所定價格上限部分。三、依附表四所定非長照給付對象之服務，依該表比率負擔。四、非附表四所定之照顧組合。」即長照給付對象應就法定居家式長照以外之照顧服務全額自費。

此類法定居家式長照延伸之自費服務提供的單位主要可分為二類，一為與地

⁹⁹ 劉雅文、莊秀美（2006），〈探討失能老人家庭選擇長期照護福利服務之決策過程—老人自主權之分析研究〉，東吳社會工作學報，14 期，頁 116。

¹⁰⁰ 黃惠玲（2021），〈長期照顧政策發展與服務人力問題〉，李玉春（等著），《長期照顧法制之建構與實踐》，頁 36，元照。



方主管機關簽訂特約而具有長照特約單位資格之居家式長照機構，另一為自始未簽訂特約之居家式長照機構。前者雖然以承接法定長照個案為主，但在量能充足的情況下，也會發展自費居家式長照服務，其服務的對象有的是原先該機構服務的失能者，有的則是由其他長照機構轉介而來的個案，這些法定長照使用者遇有所需服務未列於照顧組合表、給付額度與時數不敷使用等情形時，會選擇從簽訂長照特約之長照機構購買自費服務，藉由公、自費照顧服務組合的搭配，滿足照顧需求¹⁰¹。此外，這些機構也可能主動、積極地開發自費案源，吸引自始未經失能評估之照顧需求者購買服務，增加該單位的收入以維持長照特約單位的經營¹⁰²。而後者因該機構本即沒有承接公費個案，所有的服務都是使用者全額自費負擔，其服務的對象即不受《長服法》限制，換言之，未簽訂長照特約之居服機構服務對象不限身分或資格，也以經過失能程度評估者為限，但服務對象也不排除現行已取得長照資格而使用公共長照服務者。

無論是有簽訂特約或自始未簽訂特約之居家式長照機構，其輸出法定居家式長照以外之自費服務時，機構、居服員與長照需求者間的三方關係，皆如圖 1 所示。居家式長照機構與居服員間訂有勞動契約，契約類型可能為僱傭、委任或承攬等¹⁰³，居服員依《長服法》登錄於長照機構而受機構調派工作，機構基於勞動契約及《長服法》所設之機構對長照人員的管理規定，對居服員有指揮、監督及管理的

¹⁰¹ 以全自費居家照顧服務起家的中化銀髮事業股份有限公司，在《長服法》通過後附設居家式服務機構，承接公共長照個案外，仍致力於開發具客製化照護計畫、特殊疾病專業服務及資源整合的自費服務，以長照需求者能夠公、自費搭配為目標，使任務型導向的公費服務模式，融合自費服務的彈性，提供適性化的服務。中化銀髮事業網站(02/26/2019)，〈公自費融合：居家照護全面翻轉〉，<http://www.cscocare.com/zh-tw/blog/detail.aspx?SID=4&pid=130> (最後瀏覽日：03/19/2022)。

¹⁰² 以最早接受臺北市委託辦理在宅服務的社團法人中華民國紅心字會為例，其附設的紅心居家式服務類長照機構依照管師或長照專員核定的服務組合，為經評估之個案提供法定居家式長照外，願意完全自費使用居家服務的民眾亦可申請自費服務，服務項目有環境清潔、膳食服務、陪同外出、沐浴洗澡、代購代領、陪伴服務等，範圍雖然與長照特約制度下的照顧服務雷同，但其內容依照案家需求彈性調整，平日自費服務費 410 元／小時及交通費 40 元。社團法人中華民國紅心字會網站，http://www.redheart.org.tw//index.php?code=list&flag=detail&ids=13&article_id=79 (最後瀏覽日：03/19/2022)。

¹⁰³ 衛生福利部(111)衛部顧字第 1111962788 號函：「依長期照顧服務法第 32 條之 2 第 2 項，長照特約單位應確保其長照人員之勞動條件符合勞動有關法規，故凡長照特約單位，無論其屬是否具僱傭關係，均應確保其長照人員之勞動條件符合勞動有關法規。」

權限，而非由長照需求者指揮、監督至住家服務之居服員。居家式長照機構及長照需求者則訂有居家式長照服務契約，實際提供長照服務的是機構方¹⁰⁴，服務時間、地點及內容的形成，皆是由機構與長照需求者間達成合意，實務上多是由居家式長照機構內之居服督導，至長照需求者家中探視、協調照顧計畫，形塑照顧服務內容，機構收案後再調派旗下閒置而適宜的人力到長照需求者家中提供服務，故雖第一線從事照顧服務的是居服員，但其只是受機構選任而為機構履行輸送符合債之本旨的照顧服務，毋寧處於履行輔助人之地位，居服員本身是否完全符合長照需求者的期待與要求在所不論，因此，居家式長照機構的功能除包含人力媒合外，其角色是實際「提供居家式長照服務」之單位，因而對居家式長照服務之品質有所保證。

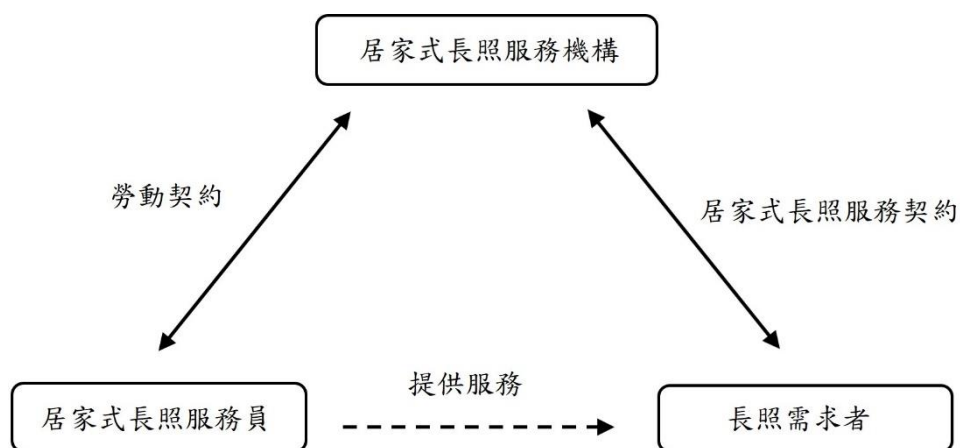



圖 1：居家式長照服務機構、居家式長照服務人員、長照需求者三方法律關係圖

(本文自繪)

前述本章第三節第二項關於長照機構管理的規定，亦適用未與地方政府簽訂特約之長照機構，其設立與營運仍受主管機關監督與評鑑，所有居家式長照機構提供的自費長照服務，亦須遵守《長服法》規範，包含設立資格與名稱、人員配置與

¹⁰⁴ 〈(自用型)居家式服務類長期照顧服務機構定型化契約範本(草案)〉第 1 條規範雙方當事人給付義務：「甲方(機構方)提供第三條所定之服務，乙方(使用者方)依第六條所定收費標準繳費及接受服務。」其中第三條即是居家式服務。



督導、廣告行為內容、收費項目金額、製作服務紀錄、接受檢查與評鑑，以及服務使用者權益保障與申訴機制等。值得注意的是，為保障脆弱性高的長照需求者，長照體系重視「服務不中斷」的基本原則，並將其列為居家式服務定型化契約應記載之事項，現行〈居家式服務類長照服務機構定型化契約應記載與不得記載事項〉草案，就定型化契約內服務內容未區分公費或自費長照服務，故即使是完全自費長照服務的使用者，居家式長照機構對其亦負有服務不中斷責任。

第三項 個人看護者

因現行《長服法》規定，長照人員應登錄於長照機構，始得提供長照服務，而長照機構內提供身體照顧服務、日常生活照顧服務者，限長照人員為之。因此，在長照制度的建置下，居家式長照機構提供居服員就業的機會，使得原本在自費市場上從事照顧服務的部分看護，會向地方主管機關申請認證為長照人員，從長照機構中接案。這些看護一旦成為長照人員，將適用本章第三節第三項所列《長服法》下的長照人員管理規定所拘束，須遵守繼續教育、執行職務時相關義務的規範，且受所登錄之居家式長照機構監督與管理。

然而，部分自費居家式長照市場上的看護仍選擇不申請認證為長照人員，而維持「看護」身分從長照機構以外的管道接案，有些看護本身專業資格與長照人員相同，皆具有相關學經歷或照服員資格，只差未申請認證為長照人員，有的看護則自始無相關學經歷或專業，《長服法》稱這些在自費市場上「以個人身分受僱，於失能者家庭從事看護工作者」為「個人看護者」，此受僱意指受有酬勞者，與無償提供照顧服務之志工或非正式照顧人力有別。

在個人看護的接案上，民間單位就本國籍看護的聘用曾做出統計，現行自費看護收費標準時薪為 200-500 元、半天制 12 小時約 1600-2200 元，全天制 24 小時則為 2200-4000 元，依受照顧者的狀況、服務內容、看護的資歷與是否經過政府受訓

而有差異¹⁰⁵，亦即個人看護者是否具照顧專長不一而足，有相關學經歷與證照在市場上競爭更具優勢。而個人看護的媒合方式多元，除了透過中介供需雙方的第三方單位外，許多個人看護是自行接案，例如維持傳統親友、看護間口耳相傳的方式介紹看護與案家，或是在社群軟體社團中接案等¹⁰⁶。

從《長服法》的法條用語觀之，有長照人員資格之居服員提供的是「居家式長照服務」，個人看護者則從事「看護工作」，就此，《長服法》沒有進一步定義二者服務內容有何不同，雖然從文義上看似有差異，但細究其服務本質，皆是家庭有償使用非親屬的照顧人力，在居家環境中對長期失能者提供身體照顧服務、日常生活照顧服務等¹⁰⁷，二者實際的服務高度重疊。然而，《長服法》就個人看護者的資格規範密度極低，僅規定其須依同法第 64 條接受中央主管機關公告指定的訓練，獲得基本的衛生安全知能，以保障受看護者並符合社會對照顧品質的期待，以及處罰長照機構僱用未接受此指定訓練的個人看護者的行為，但直至 2023 年初主管機關皆未公告本國籍個人看護者的專業訓練內容，亦即現行制度雖有意將本國籍個人看護者納入長照體系管理，但在人員專業訓練上並未確實落實，人員管理的規範甚至付之闕如。


第四節 《長期照顧服務法》欠缺對居家式長照人力媒合機制之規範

誠前所述，政府致力於發展法定居家式長照服務，並以《長服法》及相關子法

¹⁰⁵ 家天使網站，<https://ghsha.com/articles/147>（最後瀏覽日：11/05/2022）

¹⁰⁶ 例如 2012 年 8 月成立之老寶貝居家照顧服務員臉書社團，目前人數已達 4.4 萬人，成員包含照服員與長照需求者家屬。張淑敏（2019），〈長照 2.0 失智照顧之研究—以長照支付新制下居服員勞動體制為中心〉，頁 63，國立政治大學法學院碩士在職專班。


¹⁰⁷ 長期照顧服務法並未就「看護工作」明文其定義，惟在外國人從事家庭看護工補充訓練辦法第 2 條第 1 項：「本辦法所稱家庭看護工作，指受僱於家庭從事失能者日常生活照顧相關事務之工作。」另同辦法第 7 條第 2 項：「前項訓練內容，包括下列課程：一、身體照顧服務。二、日常生活照顧服務。三、家事服務。四、文化適應。五、溝通技巧。六、生活會話。七、職場安全、傷害預防、失能者保護觀念及其他權益保障。八、其他與失能者照顧服務相關課程。」由此可知，個人看護者在居家場域中的看護工作實際與「居家式長照服務」高度重疊。



就法定居家式長照服務的對象、內容、給付、輸送、人員及機構管理，有高密度的規範，即長照需求者必須通過照管中心或地方主管機關之評估，待其核定給付額度與形塑給付內容，再經由照管中心連結簽訂特約之長照特約單位，始獲得法定居家式長照服務，而該等長照特約單位多為長照機構，依《長服法》規定應經設立許可並遵守機構管理規範，長照機構下派出之居服員亦須經《長服法》認證，整體而言，法定居家式長照服務的使用、媒合與輸送，皆屬政府獨占的權限，市場上欲使用法定居家式長照服務者皆要符合法定資格，提供法定居家式長照服務之經營單位，皆要經許可設立為長照機構。又當法定居家式長照無法滿足所有照顧需求時，長照特約單位或是自始未簽訂特約之長照機構提供自費服務時，服務對象雖限於經評估者，服務內容亦不限固定照顧組合，惟服務的價格及人員與機構，仍要符合特約內容與《長服法》的機構。

另外，《長服法》亦將管制的範圍及於自費市場上行之有年之「看護服務」，將以個人身分受僱，於失能者家庭從事看護工作者定義為「個人看護者」，然對於「看護工作」與「居家式長照服務」之差異為何，缺乏精確的判準，又《長服法》雖規定個人看護者應接受專業訓練，但實際上主管機關尚未設計相關訓練課程予本國籍個人看護者，因此，雖然《長服法》有意將自費市場上個人看護者納管，但運作上卻形同未管制的狀態，此部分將留待第四章第一節進一步說明。

然而，更根本的問題是，自費市場上存在有各種媒介個人看護者至長照需求者家中的媒合機制，例如常見之人力仲介、人力派遣業等，究竟《長服法》是否將此些媒合機制納入管理範圍。從《長服法》定義「長照服務」指對長期失能者所提供之生活支持、協助、社會參與、照顧及相關之醫護服務可見，前述這些媒合機制提供之「人力仲介、媒合或人力供應」服務，非屬「長照服務」。又《長服法》規範長照服務之提供應由長照人員為之，長照機構的設立應事先申請主管機關許可，以及未經許可設立為長照機構提供「長照服務」的罰則，在在都是以提供「長照服務」



的人員與單位為管制的對象與重點。此外，針對「非長照機構」的管理，《長服法》定有二規範：一為禁止非長照機構使用長照機構名稱；一為非長照機構不得為長照服務之廣告，二者所禁止之行為是使用「長照服務」機構名稱及為「長照服務」廣告，皆非針對提供「人力仲介、媒合或人力供應」服務之單位所為的管理規範。本文認為，現行《長服法》欠缺對居家式長照人力媒合機制的規範，惟長照需求者透過該等媒合機制引進照顧人力至私人住家提供與人身照顧高度相關之長照服務，本質上與從居家式長照機構購買服務而有居服員至家中提供照顧服務相似，在《長服法》中卻未對這些媒合機制的管理有所著墨，是否能達到保障長照需求者權益之目的，有所疑問，本文將留待後續章節進一步討論。

第三章 居家式長照人力媒合機制的管制現況與問題

從前章所述可知，《長服法》將管制重點置於法定居家式長照服務的輸送與品質監管，相關人員及機構管理規範亦適用法定居家式長照衍伸之自費服務，就自費市場上個人接案之「個人看護者」雖亦在《長服法》所欲管理之範圍，惟管理實效不足，又對於市場上媒合個人看護者至長照需求者家中的各種人力媒合機制，因其提供的服務性質為「人力仲介、媒合或人力供應」，與「長照服務」不同，故《長服法》對其管制付之闕如。

然而，自費市場上居家式長照人力媒合機制經營模式越趨多元，負責從中聯繫或調派照顧人力，至長照需求者家中提供服務，在照顧供需雙方間往往佔有關鍵性角色，在法定居家式長照服務無法完全滿足所有照顧需求的現狀下，可預見人民在找自費照顧資源時，更為仰賴中介之媒合機制安排人力的功能，尤其在居家式長照人力媒合平台興起後，數位化的媒合方式更為快速方便，成為市場上新興的經營者，就此，長照需求者、長照機構、人力媒合產業的同業以及地方主管機關皆關注到平台經營的合法性，以及從平台媒合之服務的品質，進而引發居家式長照人力媒合機制的管制討論。

本文以下將先整理居家式長照市場上媒合機制與長照機構的差別，整理媒合機制的契約關係，以及現行多依勞動部以《就業服務法》管理此類媒合機制的現狀，再進入居家式長照人力媒合平台的興起，介紹居家式長照人力媒合平台的運作與法律關係，並整理受裁罰的平台個案之訴願決定、司法判決及行政部門對平台的相關函釋，進而說明平台衍伸出哪些法規適用的問題，以及平台引發之現行整體自費市場媒合機制管制政策的議題。



第一節 現行居家式長照人力媒合機制之管制

第一項 居家式長照人力媒合機制光譜分類

現行自費居家式長照市場上存有許多在照顧供需雙方間之非長照機構，這些中介單位透過組織化的營運方式，將人力與資訊集中，減少長照需求者自行尋找，人看護耗費的時間與勞力成本，而能更快速、有效率地媒合雙方，讓居服人力能進入私人居家領域提供照顧服務。雖然各種非長照機構之中介單位經營模式有所不同，惟依照本文之觀察，似可將各種有媒合功能的機制分類為如表 2 所示之光譜，光譜二端為居家式長照機構與個人看護者人力仲介，前者契約給付內容為提供居家式長照服務，後者則是人力仲介服務，二者主要差別展現在四面向：1、機構對長照需求者的契約給付內容；2、機構對照顧服務的形成、調整、建議權限程度；3、機構對居服員／個人看護者的選任、指揮、監督權限程度；4、機構對照顧服務品質及個案追蹤管理程度。

適用法規	《就業服務法》	《長照服務法》
機構對長照需求者的契約給付內容	人力仲介	居家式長照服務
機構對照顧服務的形成、調整、建議權限程度	低	高
機構對居服員／個人看護者的選任、指揮、監督權限程度	低	高
機構對照顧服務品質及個案追蹤管理程度	低	高

表 2：自費居家式長照人力媒合機制中介單位分類光譜

(本文自繪)



詳言之，居家式長照機構與長照需求者簽訂照顧服務契約，機構的給付義務是「提供長照服務」，故對於服務內容的形成，是由機構與長照需求者合意為之，加上《長服法》要求居家式長照機構設有居服督導，依其照顧專業對照顧服務內容給予具主導性的指引與監督，例如居服督導會探視長照需求者的現況後，為其制定或建議照顧計畫，調整原先長照需求者提出的服務要求，且機構為確保服務品質，對個案負有追蹤管理的責任，又因機構與居服員間簽訂勞動契約，對服務人力有高度調派、指揮、監督的管理權限，掌握居服員服務的狀況，即時處理照顧現場產生的爭議。因此，長照需求者在居家式長照機構派人服務的模式中，處於被動接受人力安排的角色，居服員只是為機構輸送服務的人員，長照需求者對居服員無監督管理的權力，服務品質皆由機構負責。

相反地，個人看護者仲介提供的服務是「人力仲介（媒合）」服務，依照長照需求者所需之看護人力條件，尋找適合的接案者，故仲介不具有個人看護者的選任權，且因照顧服務契約是個人看護者與長照需求者所訂立，由二者磋商照顧服務內容，仲介對照顧服務的形成與建議、調整權限也較低，甚至趨近於無，對於個案情形也不負追蹤管理的責任。此外，仲介與個人看護者因不具有繼續性之勞動關係，只是接受委任替個人看護者媒合到適合的家庭服務，缺乏對人力調派、教育訓練等控制管理權，就個人看護者到家中後進行照顧的方式、照顧服務品質的良莠也無從置喙，反而是交由對個人看護者具選任權的長照需求者，在照顧現場對個人看護者的服務進行指揮與監督，自行負擔照顧風險。

而在光譜中間尚存有許多不同經營模式的中介單位，有些實質上是提供「長照服務」卻未經許可設立為長照機構，有些是與照顧供需雙方具居間關係之人力仲介，有些則是與照顧供需雙方形成派遣勞動型態的派遣單位。由於自費居家式長照市

場上的人力媒合管道越趨多元，從事將個人看護者調派到長照需求者家中之中介單位，在機構對照顧服務內容的形成、對居服員或個人看護者的選認監督與管理，及對照顧服務品質及個案追蹤管理等程度上，高低有別，與兩種典型呈現的經營模式不同，反而是居於如表 2 所示之光譜中間，在機構、居服員／個人看護者、長照需求者三方關係呈現不同的契約型態。更甚者，隨著各種媒合機制的規模擴大或經營模式的轉型，其性質可能在光譜間游移，而呈現動態性的發展。

舉例而言，民眾尋找個人看護時常搜尋到各式各樣的「人力派遣單位」，有的公司有經設立許可成為就業服務機構，但有的機構即是以「人力派遣」為業之一般公司，典型的個人看護者人力派遣三方法律關係如圖 3 所示，派遣單位與個人看護者間具有長期繼續性的勞動契約，約定勞動條件及人事薪資等管理，長照需求者則與派遣機構簽訂要派契約，提出用人條件與需求，由派遣機構經得個人看護者同意後，安排看護人力至需求者家中，形成「使用」與「僱用」分離，而個人看護者與長照需求者間並無契約關係，只有在個人看護提供勞務時，由長照需求者享有事實上的指揮、監督權限。

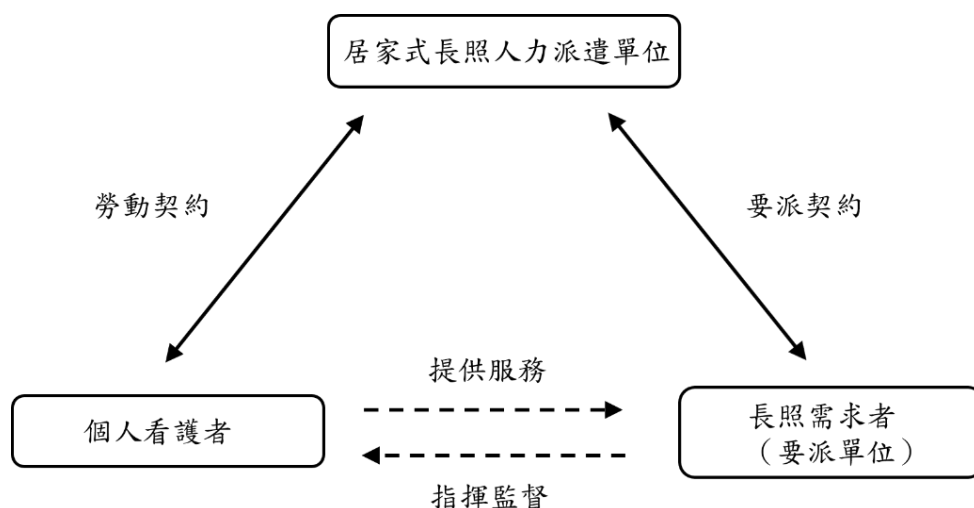



圖 2：居家式長照人力派遣單位、個人看護者、長照需求者三方關係圖
(本文自繪)

本文認為「派遣」實為一種工作型態，不另立為一種居家式長照媒合機制的典



型，因為隨著人力仲介經營規模擴大，仲介機構與旗下的個人看護不僅止於單次委託媒合的關係，而是形成長期「合作」關係，形同機構對個人看護者有「指派」的效果，就組織與人格面向上提高從屬性，可能逐漸形成勞動關係，而趨向於「派遣」的勞動型態。若一派遣單位已實質高程度介入調整與長照需求者間之要派契約，至契約內容不僅止人力的安排，而是形塑照顧服務的內涵，甚至是為獲得競爭優勢，積極培訓照服提供者以確保服務品質，或是組織上設有照顧專業的督導人員，對照顧情況更為主動地介入，則此派遣機構的功能在光譜上又更往居家式長照機構移動，例如有基金會標榜培訓「居家陪伴人員」提供「居家陪伴服務」，在名稱上似乎有意與「長照服務」作區別，但陪伴服務的內涵與居家式長照服務有高度相似，含生活協助、陪同外出、膳食服務等，服務對象亦有失能者，並具有家庭喘息的功能，實際與居家式長照服務高度重疊。在長照需求者向此類單位對接，表達照顧對象的需求與個人資料後，由督導比對合適照服員，約定家庭訪視及簽約的事宜，服務費用則完全由需求者自費，照顧過程若發生爭議，家屬會向該單位聯繫，由督導人員介入處理並監督居陪員的服務狀況，其經營模式已形同未經設立許可之「居家式長照機構」。

因此，本文將居家式長照人力媒合機制之中介單位初步二分為居家式長照機構與私立就業服務機構性質之個人看護者人力仲介，在法制上提供居家式長照服務的單位皆應經許可設立為長照機構，並受《長服法》所列之規範管理，而針對「人力仲介與媒合」之媒合機制，勞動部設有《就服法》規範從事就業媒合業務之單位，應經許可設立為私立就業服務機構，並遵守就業服務機構管理，然而，因光譜中間尚存有不同經營模式的媒合機制，故雖然二法看似涇渭分明地將從事居家式長照服務與人力仲介媒合業務的單位分別管理，但仍有許多媒合機制在產業管理上處於監管灰色地帶¹⁰⁸。

¹⁰⁸ 經濟部於民國 88 年 10 月起，開放「人力派遣業」為公司法人之登記營業項目，而經營人力派遣之公司無須經主管機關許可，與就業服務機構須經勞動部許可始得設立有別，黃鼎佑（2016），



第二項 《就業服務法》對個人看護者人力仲介的管制

個人看護者人力仲介的主要業務在看護人力的推介，意即接受有求職需求的個人看護者與求才的長照需求者各自之委託，為兩方媒合適宜的人選，就此類從事職業介紹或人力仲介業務的中間單位，在現行法制下應依照勞動部主管之《就業服務法》經許可設立為私立就業服務機構，並受該法之機構管理規範管制。

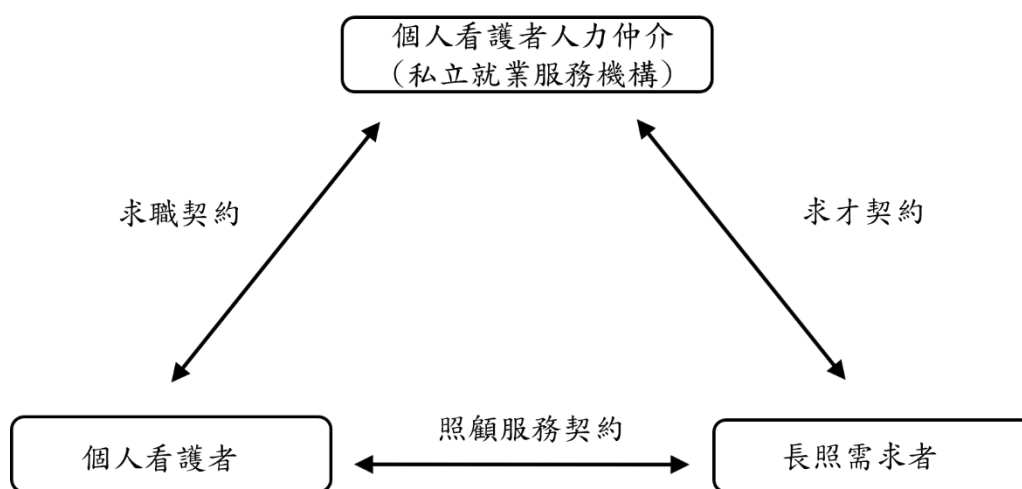


圖 3：個人看護者人力仲介、個人看護者、長照需求者三方法律關係圖
(本文自繪)

在看護人力仲介的經營模式下，仲介、個人看護者與長照需求者間的三方關係如圖 3 所示，仲介與個人看護者間訂有求職契約，仲介為個人看護者媒合符合其要求的工作機會，仲介與長照需求者間訂有求才契約，仲介居中擔任媒合就業的角色，為個人看護者找到其願意服務的對象，並在媒合人力供需雙方成功後獲取報酬¹⁰⁹。在個人看護者與長照需求者媒合後，雙方會自行磋商照顧服務的時間、地點與

〈從勞動條件保障的角度論勞動派遣法草案〉，《南臺財經法學》，2 期，頁 3。

¹⁰⁹個人看護者仲介與居服員、長照需求者間之契約究竟屬居間契約或委任契約，應視個案判斷。又實務見解認為居間契約與委任契約不同，參最高法院 79 年度台上字第 579 號民事判決要旨：「民法第五百二十九條規定，關於勞務給付之契約，不屬於法律所定其他契約之種類者，適用關於委任之規定。居間契約係指當事人約定，一方為他方報告訂約之機會，或為訂約之媒介；他方給付報酬之契約而言（民法第五百六十五條）。是居間契約為勞務給付契約之一種，其與委任契約不同者（一）居間之內容限於他人間行為之媒介，且以有償為原則。（二）居間人報酬之請求，以契



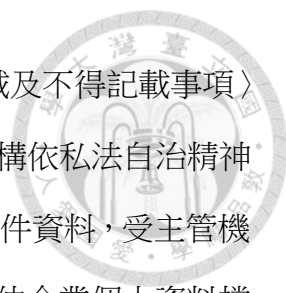
內容，達成合意則簽訂照顧服務契約。

由於仲介與個人看護者間不具有長久繼續的勞動關係，故個人看護者不受仲介指揮、監督，仲介在為長照供需雙方媒合到適當人選後，即已完成受託之主要事務。另因照顧服務契約的當事人是個人看護者及長照需求者，並不包含仲介，故若仲介確實已按照長照需求者委託之條件，為其媒合符合需求之看護時，就服人員不會如居服督導般去訪視家庭，或是在接案前先瞭解失能個案狀況並溝通照顧內容，對後續個人看護者在照顧上的品質與瑕疵亦不負監管責任，對於媒合後照顧過程的爭議，雖然照顧需求者仍會向仲介反映，但仲介亦僅是溝通聯繫的角色，至多僅會為長照需求者另覓合適照服員。依此，仲介居於照顧供需雙方間之角色是從事「媒合工作」，而非「提供居家式長期照顧服務」。

現行《就服法》要求私立就業服務機構設置就業服務專業人員，著重在人力資源管理及職涯輔導的專業訓練，服務項目包含職業介紹或人力仲介，得分別向雇主收取辦理求職或求才費用，但費用項目及金額皆受到主管機關管制¹¹⁰。又由於就業服務機構居於求職、求才方中間，掌握資訊優勢，故辦理仲介業務時，私立就服機構應與雇主或求職人簽訂書面契約，消保會核定〈職業介紹定型化契約範本〉規範求職人與就服機構的關係，以避免雙方締約能力落差，導致就服機構趁求職人亟需獲有職位之際，訂定不公平的契約條款，但雇主跟就服機構間則欠缺定型化契約，

約因其報告或媒介而成立者為限。（三）所支出之費用非經約定，不得請求償還（民法第五百六十八條），從而居間契約之有關規定應優先於委任契約之規定而適用。」

¹¹⁰ 私立就業服務機構收費項目及金額標準第 2 條：「本標準收費項目定義如下：一、登記費：辦理求職或求才登錄所需之費用。二、介紹費：媒合求職人與雇主成立聘僱關係所需之費用。三、職業心理測驗費：評量求職人之職業能力等所需之費用。四、就業諮詢費：協助求職人了解其就業人格特質，釐定其就業方向所需之費用。五、服務費：辦理經中央主管機關依本法第三十五條第一項第四款指定之就業服務事項所需之費用，包含接送外國人所需之交通費用。」第 3 條第 1 項：「營利就業服務機構接受雇主任辦理就業服務業務，得向雇主收取費用之項目及金額如下：一、登記費及介紹費：（一）招募之員工第一個月薪資在平均薪資以下者，合計每一員工不得超過其第一個月薪資。（二）招募之員工第一個月薪資逾平均薪資者，合計每一員工不得超過其四個月薪資。二、服務費：每一員工每年不得超過新臺幣二千元。」第 4 條第 1 款：「營利就業服務機構接受本國求職人委任辦理就業服務業務，得向本國求職人收取費用之項目及金額如下：一、登記費及介紹費：合計不得超過求職人第一個月薪資百分之五。」



僅在 2009 年時短暫預告訂定〈雇主求才服務定型化契約應記載及不得記載事項〉草案，惟預告終止迄今尚未通過之¹¹¹，目前仍交由雇主與就服機構依私法自治精神自行磋商締約。另外，就業服務機構依規應定備置及保存各項文件資料，受主管機關檢查與定期評鑑，針對個人資料保護部分，勞動部設有〈人力仲介業個人資料檔案安全維護計畫及處理辦法〉，落實個資安全維護及管理。

從上述可知，由於就業服務媒合的本質即是民法居間契約，仲介即居間人介紹照顧供需雙方訂立契約，並斡旋於雙方當事人間，促使契約成立，性質上屬媒介契約，只是勞動部門基於行政上產業管理之目的而設立《就服法》規範原先私人間的居間契約行為¹¹²，故勞動部管制的重點即在於私立就服機構執行就業媒合服務時之專業性，其角色應是在促成勞雇雙方之勞務契約訂立，以及確保就業媒合業務的履約情形，不得居於資訊優勢而剝削求職者，並應協助主管機關追蹤勞動力就業狀況等，然而，現行《就服法》並未針對居家式長照產業中看護人力仲介設有特別規定，故在個人看護者人力仲介管理上同其他行業的人力媒合，並未就媒合事項涉及在私人住家提供人身高度相關照顧服務，照顧雙方相較於其他產業更強調信任度，且私人住家具不透明性而增加監管的困難，又長照需求者家庭未若像一般企業雇主般對求職者有較高的指揮監督權，僅以現行《就服法》規範在居家式長照產業越趨重要之仲介是否已足，有所疑問。

第二節 居家式長照人力媒合平台的興起

第一項 居家式長照人力媒合平台的運作

居家式長照人力媒合平台透過網站或 APP 媒合照顧供需雙方，個人看護者在平台上接案，照顧需求者從平台瀏覽照服提供者名單與背景，藉由平台通訊機制溝

¹¹¹ 勞動法令查詢系統，<https://laws.mol.gov.tw/news.aspx?msgid=2134&bak=1>（最後瀏覽日：07/23/2022）

¹¹² 林誠二（2015），《債編各論新解—體系化解說（中）》，三版，頁 294，瑞興圖書，

通照顧需求後，媒合成功者成立訂單，於約定的服務時刻接受照顧服務，服務的內
容由雙方自行訂之，服務費用則完全自費，服務結束後使用平台設計的評價回饋制，
留下服務評價供其他人參考。雖然不同的居家式長照人力媒合平台運作上有各自
的經營方式，但大致可分為圖 4 所示的四階段：

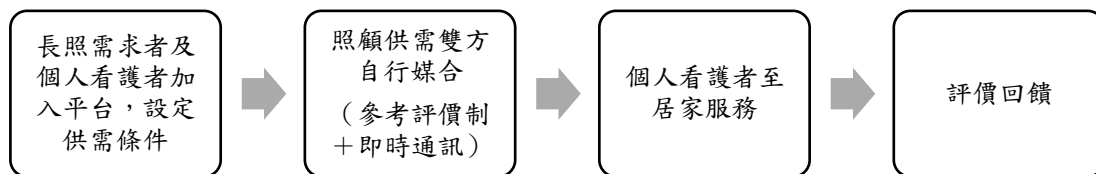


圖 4：居家式長照人力媒合平台典型運作模式四階段

(本文自繪)

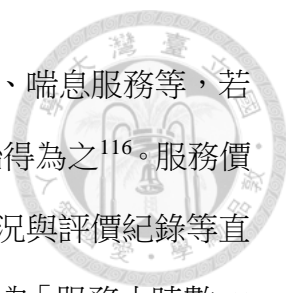
首先，個人看護者須加入成為平台上的從業人員，不同的平台對個人看護者的資格審核權力程度有別，有些平台要求個人看護者提供學經歷證書、無犯罪紀錄、體檢等文件，且須經過平台方面談或審核，錄取者始能在平台註冊，進入平台頁面設定可接案的工作項目、可服務時間與地區，並填寫經歷、語言能力等¹¹³，有些平台則由個人看護者自行刊登專業學經歷，增加媒合上的優勢，無須經平台面試審查及篩選¹¹⁴。而照顧需求者欲在平台預約照顧服務，多被要求提供信用卡資料作為平台對其之身分驗證機制，註冊成為平台會員後，依照需要的服務時間、地點、工作項目搜尋合適的服務提供者¹¹⁵。

照顧雙方加入平台後，平台對個人看護者能提供的服務內容、服務費用與抽成等條件，有相關的規範架構，需求者能從此類平台上獲得照護服務、生活照顧、家

¹¹³ 優照護網站，<https://ucarer.tw/help/topic/15>（最後瀏覽日：03/20/2022）

¹¹⁴ 幫幫忙網站，<https://www.bobomo888.com.tw/terms.php#terms>（最後瀏覽日：01/30/2023）

¹¹⁵ 優照護網站就為何要求照顧需求者成為預約會員時，須提供信用卡註冊，其回應為：「為保障照服員隱私，使用者須透過信用卡完成會員個人身分驗證，驗證後始能搜尋到照服員資料進行預約（信用卡只為驗證身份用，驗證將會產生 10 元驗證費並會立即刷退）」。優照護網站，<https://ucarer.tw/help/topic/1>（最後瀏覽日：01/30/2023）



事服務（陪同外出、環境清潔、備餐）、代購物品、鼻胃管餵食、喘息服務等，若從事人身照顧的專業服務，部分平台要求限由具照服員資格者始得為之¹¹⁶。服務價格有平台依照服提供者的學經歷、專業證照、在平台上的接案狀況與評價紀錄等直接制定每小時收費的方式，例如優照護平台每筆訂單的照護費用為「服務小時數 × 每小時收費（由平台定價）+ 交通費（照護人員自訂，須經由平台審核同意）¹¹⁷」，有平台採完全開放由個人看護者自行設定，依照顧對象的條件與需求設有特殊加成費用，平台僅提供自費個人看護業界收費資訊供照顧雙方參考¹¹⁸。雖然不同的平台對費用設定有程度不一的管控力，但平台皆會訂定從照護費用中抽取的比例，作為「平台資訊服務費」，由照顧需求者匯款予平台方，平台再將訂單照護費用扣除平台服務費用，剩餘金額即個人照護者的報酬。

第二，在照顧供需雙方媒合的階段，照顧需求者可在平台上瀏覽個人看護者的資訊，尋找適合的人選，提出服務的預約，個人看護者可檢視照顧對象的條件，選擇接受或拒絕接案，在此過程中，雙方可藉由平台的即時通訊系統甚至是視訊面試機制溝通，以促進媒合。媒合成功而成立訂單後，雙方可繼續使用平台通訊系統聯繫細節，若個人看護者及照顧需求者任一方欲取消訂單，平台多設有扣款規定，依照取消日與實際提供服務日之差距天數扣款¹¹⁹。雖然媒合看似交由照顧供需雙方自行在平台上為之，但若有供需不平衡的狀況，有些平台仍會採「人為」方式介

¹¹⁶ 〈Care724 平台會員條款〉第 3 章第 3 條：「服務項目若為翻身拍背、簡易肢體關節活動、身體清潔、大小便處理、協助移位、鼻胃管灌食、管路清潔照護，服務者至少需要照服員訓練結業證書或照服員單一級證照，本平台亦會控管預訂者能選取的服務項目。」Care724 網站，<https://www.care724.com/signUp>（最後瀏覽日：04/18/2022）

¹¹⁷ 交通費較低可增加被預約的機會，熱門的照護人員可將交通費訂較高，平台建議收價範圍為 100-500 元，<https://ucarer.tw/help/topic/3>（最後瀏覽日：03/20/2022）

¹¹⁸ 幫幫忙網站，<https://www.bobomo888.com.tw/qna.php>（最後瀏覽日：01/30/2023）

¹¹⁹ 以優照護平台為例，照服提供者取消履行訂單扣款費用計算：一天（24 小時內）：按該筆訂單之預定服務費用扣款 50%；三天（72 小時內）：按該筆訂單之預定服務費用扣款 30%；七天（168 小時內）：按該筆訂單之預定服務費用扣款 20%。服務使用者取消訂單的違約金計算：取消訂單違約金計算：在約定的服務時間 24 小時到 72 小時內取消扣除照護費用的 30%；在約定的服務時間 2 小時到 24 小時內取消扣除照護費用的 50%；在約定的服務時間服務時間 2 小時內取消扣除照護費用的 100%。優照護網站，<https://ucarer.tw/help/topic/4>（最後瀏覽日：03/20/2022）



入協調個人看護者接案¹²⁰。

第三，媒合成功後，實體照顧服務是由個人看護者履行，平台多會保留追蹤管理個人看護者出勤狀況的權力，具體手段採簽到退管理或 GPS 追蹤的方式，確保個人看護者有如期至照顧需求者家中服務，減少服務時間計算的爭議，也讓平台行使處罰權時有所依據¹²¹。就照顧服務現場發生的即時情況或紛爭，平台亦有處理的權限¹²²。

第四、平台皆設有評價回饋機制，個人看護者將收到照顧需求者的評價，有些平台採雙向回饋機制，即個人看護者亦可給予照顧需求者評價，成為未來供需雙方媒合時參的基準¹²³。在照顧過程中產生照顧契約、服務品質或評價紀錄的爭議，平台多宣稱其僅是協助溝通協調的角色，並不負任何責任。


雖然各居家式長照人力媒合平台有不同經營模式，但皆標榜著快速、即時、方便，讓有照顧需求的家庭能使用網站或 APP，查看平台上照服提供者的學經歷、個人化自介以及過往服務的評價紀錄，資訊透明公開的程度較其他照顧人力媒合管道高，需求者不再處於被動接受照服人力的地位，對前來家中的個人看護者背景一無所知，或是僅知具專業資格與否，不知實際服務品質的良窳，照顧需求者透過平台頁面，即能一次瀏覽所有註冊的個人看護者，從中尋找符合己需的人選。在平台

¹²⁰ 「供需不平衡的狀況難道就不會在平臺上發生嗎？答案是：一樣會。然而，優照護自成了一組負責媒合的專業團隊，當案家的需求與照服員可提供的服務有些微差距時，優照護的媒合人員便會介入協調。例如案家想預約 9-12 時的照護服務，但照服員的可預約時段登記為 8-11 時，「我們會主動詢問已有登記的照服員，願不願意『喬一下』。」公益交流站網站，<https://npost.tw/archives/38216>（最後瀏覽日：11/06/2022）。

¹²¹ 家天使網站：「(若已預約服務人員未準時服務，怎麼辦?) 將有客服人員與照顧服務員聯繫確認狀況。若真的發生服務人員沒去服務的狀況，將由客服協助進行全額退款，並會對該服務人員進行相應處罰。」<https://ghsha.com/qa/%E5%AE%A2%E6%88%B6%E5%B8%B8%E8%A6%8B%E5%95%8F%E9%A1%8C>（最後瀏覽日：01/30/2023）

¹²² 優照護網站：「如照護對象或其親屬對照護人員有攻擊、性騷擾等不當言行舉止，或在服務地點危害照護人員的健康安全，造成照護人員有受到危害跟受到危害的可能，照護人員可使用“啟動緊急聯絡機制”，通知緊急聯絡人與平台，在照護人員安全無虞的情況下，為顧及照護對象的安全，請盡量留在服務地點，平台將視情形作後續處理。」優照護網站，<https://ucarer.tw/help/topic/article/118>（最後瀏覽日：01/30/2023）。

¹²³ Care724 網站，<https://about.care724.com/terms-of-service/>（最後瀏覽日：01/30/2023）。



上從照顧需求者送出預約到媒合成功，最快幾小時內即可獲得服務，無須如申請法定居家式服務時要經過評估與等待派案的程序，也無須待人力仲介或其他服務單位收到需求者的委託後再媒合閒置的看護人力，耗費大量時間成本，造成照顧空窗期。此外，平台設立的即時通訊功能讓供需雙方事前可互溝通，服務需求者可提出個人化的需求，確認該照服提供者合適後再提出預約，訂單成立後也能即時聯繫調整服務細節，不須透過居服督導或組織管理者的角色協居中協調，溝通較為方便。

對個人看護者而言，無論是依照平台收費公式或是自行訂定服務價格，由於平台上接案是完全由照顧需求者自費，個人看護者能獲得的收入相較於受僱長照機構高，在接案上也擁有較高的彈性與自主性。以往由居家式長照機構或人力仲介派案，居服員或個人看護者者多處於被動接受指派的地位，須自行承擔無案可接的等待期或是一天內疲於轉場的狀況，服務前對個案的資訊也不甚了解，無法評估自身的照顧專業與能力是否可以滿足不同個案的需求，對個人看護者造成身心壓力，也讓照顧需求者面臨人身安全上的風險¹²⁴。但個人看護者從平台上接案，可考量自身能力、家庭及時間因素，安排彈性的接案時間與地區，有效利用閒置的時間提供勞務，同時，藉由平台頁面可事前得知個案狀況與需求，透過即時通訊系統，選擇適合的個案承接，媒合成功後的評分回饋機制也讓個人看護者得累積自己的聲譽，增加日後接案的機會，平台自認前述運作模式有助於減少照服人力的離職率，改善長照產業勞動力不足的現象¹²⁵。

第二項 居家式長照人力媒合平台的法律關係

居家式長照人力媒合平台的運作模式為個人看護者、照顧需求者及平台方各自成立契約，形成三方法律關係關係，以優照護為例，照顧需求者註冊為平台會員

¹²⁴ 許榮宗（2019），〈臺灣居家照護業的 Airbnb—優護平台股份有限公司〉，《勞動及職業安全衛生研究季刊》，27 卷 2 期，頁 6。

¹²⁵ 許榮宗，前揭註 124，頁 9。

時，須同意「優照護網路平台會員條款」，個人看護者通過審核成為平台上的工作者時，與平台簽訂「照護人員使用優照護網路平台服務合約書」，而在照服供需雙方媒合成功而成立訂單時，兩者間成立由平台所定的「照護服務契約」¹²⁶。



第一款 平台與個人看護者


在平台與個人看護者的法律關係中，平台強調其提供的服務主要為交易資訊發布、交易管理、交易媒合、代為收取與支付等，並未提供照顧服務或派遣服務，亦非承包商，與個人看護者間無直接或間接之僱傭、委任、派遣或勞動關係，也無任何選任、監督或管理的權限或行為，個人看護者和平台雙方並非對方的代表或代理人¹²⁷。

然而，從前述平台媒合機制的運作與契約中可見，平台在個人看護者註冊時具有審核的權力，並得隨時取消其成為平台上照護人員的資格，對於服務價格的設定，不同的平台有不同程度的決定權，但皆規定平台可調整收取的手續費及單方制定折扣優惠方案¹²⁸。對於個人照護者接案與否，雖然平台給予其自主決定空間，但應於平台所訂期限內回覆預約單，逾期者由平台代其拒絕預約，而個人看護者若於平台規定的一定期間內取消訂單，將被收取違約金，甚至按違約情節輕重遭停權或終止契約。又個人看護者在與需求者聯繫時，均應以平台為唯一管道，平台有權瀏覽、保存、利用、修改及刪除通訊紀錄，同時也禁止個人看護者私下向需求者額外收費

¹²⁶ 蔡璧竹，前揭註 69，頁 18。

¹²⁷ 蔡璧竹，前揭註 69，頁 18；〈Care724 平台會員條款〉第 3 章第 5 條：「本平台未提供任何照顧服務，亦非承包商，且未提供派遣服務；服務者與本平台間，亦無直接或間接之委任、派遣或勞務關係；本平台對於服務者，亦無選任、監督、管理之權限與行為。」<https://www.care724.com/signUp>（最後瀏覽日：04/18/2022）

¹²⁸ 〈照護人員使用「優照護網路平台」服務合約書〉第 8 條第 1 項：「……甲方同意乙方得單方面自行訂定、修改或變更照護費用收取辦法或折扣優惠方案，並以公告或乙方所指定之方式通知甲方。」；〈Care724 平台會員條款〉第 6 章第 6 條：「服務者瞭解並同意，會配合本平台不定期推出之相關優惠折扣活動，以提高成交機會，服務者收到之款項為預訂者實際支付的最終價格（適用優惠調整後的金額）扣除手續費後之金額。本平台會提前以 email 通知服務者相關優惠活動內容，若服務者未即時反應，視為同意參與本平台優惠活動。」Care724 網站，<https://about.care724.com/terms-of-service/>（最後瀏覽日：06/27/2023）



或另行成立照顧服務契約。在服務的過程，個人看護者應依平台規定方式簽到退，並全程開啟與利用平台 APP 以供 GPS 追蹤記錄，平台得對不實記錄者扣除或不予支付費用。在服務完成後，照顧需求者有權對照服提供者進行服務評價，若個人看護者累積一定數量低評價的訂單，平台將會收取該些訂單照護費用的一定比例做為罰款，對照服提供者處以停權、收取違約金或終止合約¹²⁹。

平台除了對個人看護者設有諸多違約條款外，也在契約中限縮平台責任，例如平台不擔保照顧需求者註冊平台會員時所提供之資訊具真實性，亦不擔保照顧需求者的履約能力及意願；個人看護者利用平台所成立的照護服務交易，若受有任何損害與損失，平台不負任何損賠責任；平台有權瀏覽、保存、利用、修改及刪除照服雙方於即時通訊系統的通訊紀錄，但個人看護者須自行就相關通訊及對話內容承擔風險及責任等。更甚者，平台在契約中特別訂明，若平台有違約事實，其所承擔的違約賠償責任總額不超過該次照護費用，但若個人看護者因違約致平台受有損害時，應賠償訴訟費用、罰鍰、罰金、和解金、律師費、損害賠償等相關費用¹³⁰。


綜上可知，雖然居家式長照人力媒合平台皆強調其僅是提供媒合的頁面並代收費用，與個人看護者間無任何監督管理的權限，但平台對服務條件的設定及訂單成立後的照護服務，有程度不一的介入與違規裁罰規範，已有監督管理個人看護者及照顧服務品質之實，卻又透過諸多免責聲明，將風險交由個人看護者自行承擔，規避其責任。

第二款 平台與照顧需求者

在平台與照顧需求者間，照顧需求者註冊時應填寫個人資料及照顧對象資料，

¹²⁹ 在該結算週期往前（包含）兩個週期內，有五筆訂單以上，一顆星的評價數量佔訂單數的 30% 以上，則該結算週期，平台將會罰款這些一顆星的訂單照護費用 10%。如果兩顆星的評價數佔訂單數的 30% 以上，則該結算週期，平台將會罰款這些兩顆星的訂單照護費用 5%。優照護網站，<https://ucarer.tw/help/topic/15>（最後瀏覽日：03/20/2022）

¹³⁰ 蔡璧竹，前揭註 69，頁 21。



雖然平台在會員條款中定義「照護對象」不包含《長服法》定義之身心失能持續以達或預期達六個月以上者¹³¹，惟平台並未有依此條款篩選照護對象之舉，實際上應無排除此類長期失能者使用平台，又平台有權驗證需求者資訊的正確性，並且得不附理由拒絕向需求者提供平台服務，在服務媒合上，由照服雙方自行判斷後締約，平台不保證訂單必定能被接受。


雙方媒合成立訂單後，需求者若要取消訂單，依其取消之日與約定工作日的時間差距扣不同比例的照顧費用作為罰款。平台一再宣稱對於個人看護者無任何選任、監督或管理之權限與行為，也非照護契約當事人，但在會員條款中規定，若個人看護者已於約定時間到達服務地點提供服務，則照顧服務過程縱使發生爭議，需求者不得辦理全無退款，平台對此爭議有最終裁決權，得裁決退款與否、退款金額及對個人看護者的處置¹³²；服務結束後，需求者有權對照服提供者進行服務評價，若照服提供者品質不如預期或態度不佳，得向平台提出客訴，由平台對客訴進行調查並有最終決定個人看護者評價的權力，在在顯示平台對服務品質有監督及管理的事實¹³³。

在照顧風險與責任的分配上，平台宣稱需求者在平台上取得的建議或資訊，皆非平台的承諾或保證，當需求者有違約的情形時，平台無須經通知即可停止需求者使用平台服務，若因非可歸責於需求者的事由，例如因個人看護者取消訂單或未依預約工作時段至服務地點提供服務，平台將辦理全額退款，但對於停止服務或非可歸責需求者致無法如期獲有服務時，照顧對象的照顧需求如何即時補足，並未有明

¹³¹ 蔡璧竹，前揭註 69，頁 17。

¹³² 〈優照護網路平台會員條款〉第 3 條第 10 項：「照護人員已依約定服務時間到達服務地點提供照護服務，就您與該照護人員關於照護服務契約履行所生之爭議，包括但不限於照護人員之服務品質是否不如預期、有無態度不佳等情形，以及您有無違反照護服務契約之約定等，本平台有最終裁決權，得自行裁量決定是否您辦理退款及退款金額，及自行裁量決定對照護人員之處置。」第 6 條 4 項：「您瞭解並同意，照護人員已於預約工作時段、服務地點提供照護服務，縱使您與該照護人員就照護服務契約履行發生爭議，您也不得請求本平台辦理全額退款。本平台將依本會員條款及／或本平台所公告之方式，處理您的客訴及該爭議。」

¹³³ 蔡璧竹，前揭註 69，頁 18。



文，雖然有些平台明文會盡力協助找到替代人員，但無法替代時也僅止於退款該筆訂單金額，不負賠償責任¹³⁴。此外，平台特別明文其對照護服務交易承擔的責任總額，以需求者給付的照護費用為上限，惟在可歸責於需求者致平台及照服提供者受有損害的情形，需求者自行負擔賠償責任，若受害者為平台，尚應包含律師費及訴訟費¹³⁵。

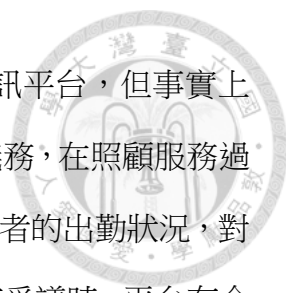
從上述可見，平台的經營模式特色在於照顧供需雙方自由媒合，一旦發生不可歸責於照顧需求者的服務問題或品質瑕疵，平台的「補救」方式至多採全額退款，但平台對退款與否、退款金額又有較高的裁決權，在發生可歸責於照顧需求者之損害時，平台對照顧需求者的求償範圍更為廣泛。換言之，平台藉由對個人看護者提供服務有監督權，並從照顧供需雙方的照護服務中營利，卻透過相關條款限縮平台責任，造成平台與照顧需求者間責任分配上的失衡。

第三款 個人看護者與照顧需求者

當個人看護者接受照顧需求者的預約時，訂單即成立，二者間成立由平台致定之〈照護服務契約〉，內容包含照顧供需雙方自行磋商合意之預訂服務的時間、地點、項目、費用與照顧對象之相關資訊等。照顧需求者有告知照顧對象生心理狀況的義務，而個人看護者須親自履行照護服務，並盡善良管理人注意義務，不得從中收取額外款項，或是未經平台同意而推介或銷售其他商品服務。在個人看護者開始提供服務後，因不可歸責於個人看護者致中止服務或終止契約時，應依平台設置之緊急聯絡機制通知照顧需求者或家屬，在聯絡人未出現前，照服提供者仍有保護照顧義務。

¹³⁴ 〈Care724 平台會員條款〉第 5 章第 1 條第 2 項：「若服務者取消訂單，本平台將盡力協助找到替代人員，若無法替代，本平台將全額退款（當筆訂單之實際支付金額），惟本平台並不對無法提供替代照顧人員負賠償責任。」Care724 網站，<https://about.care724.com/terms-of-service/>（最後瀏覽日：06/27/2023）

¹³⁵ 蔡璧竹，前揭註 69，頁 19。



雖然平台強調其僅為第三方辦理媒介照服供需雙方服務資訊平台，但事實上此定型化的照護契約是平台擬定，由平台制定供需雙方的權利義務，在照顧服務過程，平台保有監督管理與裁決權，例如：平台追蹤管理個人看護者的出勤狀況，對服務時間的起迄點有最終認定權，或是照顧需求者對契約內容有爭議時，平台有介入調查及裁決權¹³⁶，甚至可增減、變更照服契約內容，且此照顧供需雙方簽訂之照服契約，不得妨礙前述平台對雙方各自簽訂的契約。由此可見，平台並非如其所宣稱僅居第三人地位，置外於照服契約，而是實際介入照顧服務的輸送與品質管理，對個人看護者有較高的支配權。

第三節 居家式長照人力媒合平台個案相關實務見解

居家式長照人力媒合平台之經營外觀，與居家式長照機構相似，其勞務媒合的功能，亦與就業服務機構雷同，就此，本文從衛福部衛生福利法規檢索系統、衛福部訴願決定書查詢系統、勞動部勞工行政救濟案件資訊整合平台以及司法院裁決書系統，以「媒合平台」為關鍵字，搜得優照護平台遭地方衛福主管機關裁處後提出訴願之個案¹³⁷，以及 Care724 平台遭地方勞動主管機關裁罰後向臺灣高雄地方法院提起行政訴訟¹³⁸，故本文以下將以此二平台個案為核心，討論衛福部、勞動部及法院對此二平台裁罰的理由與相關實務見解。

第一項 優照護平台


第一款 優照護平台個案之訴願決定及理由

臺北市政府於 2018 年認為優照護平台非長照機構，卻在其網站與臉書專頁為

¹³⁶ 〈Care724 平台會員條款〉第 3 章第 9 條：「服務者依預訂時間到達服務地點提供服務，若有服務合約內容履行所發生之爭議，包括但不限於服務者服務品質不如預期、態度不佳等情形；或預訂者之要求不在服務合約內容項目或時間內，或違反合約等情況，本平台有最終裁決權，得自行裁量是否辦理退款及退金額，及對服務者及預訂者之處置」Care724 網站，<https://www.care724.com/signUp>（最後瀏覽日：2022/04/18）

¹³⁷ 衛生福利部(108)衛部法字第 1080005710 號訴願決定書。

¹³⁸ 臺灣高雄地方法院 111 年度簡字第 50 號判決



長照服務的廣告，違反《長服法》第 29 條第 1 項非長照機構為長照廣告的規定，對平台業者裁處罰鍰，嗣後優照護平台不服而提起訴願，衛福部駁回之¹³⁹。在訴願書中，優照護平台主張其是透過網路傳遞、接收長照資訊，為有居家看護需求的家庭提供「預約媒合服務」，實際提供長照服務者是專業的照護人員，平台本身並未涉入民眾與照護人員的照護契約，僅是基於獨立第三人地位，單純於網路上提供及彙整照護供需訊息。再者，平台承認其非長照機構，但認為「長照廣告」此不確定法律概念應類推適用《醫療法》規定，除了客觀上有「利用傳播媒體或其他方法」之行為，主觀上尚須有「宣傳長照業務」及「以招徠民眾前來接受長照服務為目的」，惟優照護平台僅是告知民眾得使用平台服務滿足照護需求，並非宣傳長照服務，故原處分解釋法律有誤。

臺北市政府則是認定優照護平台為非經主管機關許可設立的長照機構，引用教育部辭典所載「廣告」一詞，是指「經由平面、電子、數位、戶外媒體等傳播平臺，將商品或服務訊息、政治理念、公益倡導，傳播給消費者或閱聽大眾」，優照護於網站及臉書專頁介紹居家看護、居家照顧、短期照護及喘息服務，強調可針對各種需求提供服務資訊，例如照服員可提供服務項目為生活照顧、家事服務、代購物品及鼻胃管灌食等照護服務，並公告收費資訊，已該當從事廣告行為。

衛福部在訴願書中說明，從臺北市政府提供的社會局訪查表觀之，其記載「1、表示係透過網站提供媒合平台，分別與家屬及照服員簽訂合約，及家屬照服員之間合約，3 種 2 方合約。2、網站標示為居家看護、居家照顧、短期照護、喘息服務。服務內容：預約居家照顧.....3、照顧服務員符合法規但非長照機構。4、收費為代收代付，但抽取 20%手續費〔照服員〕，開立發票項目為平台資訊服務費.....」，認為優照護平台未申請主管機關許可成立長照機構，卻透過網路平台介紹，並公告收費資訊，整體綜合研判優照護平台的網站的詞句，已涉及長照服務的提供、項目

¹³⁹ 衛生福利部(108)衛部法字第 1080005710 號訴願決定書。

及長照機構之服務內容，且網站上也提供長照人員的服務資訊，屬於使多數人知悉其宣傳長照服務內容之廣告，應足認平台是從事廣告行為¹⁴⁰。



在訴願書的末段，衛福部附帶回應優照護主張平台是未涉入照護契約的第三人的見解，認為依照服務合約書的記載，平台對其簽約之照護人員有進行審核、簽到退管理、認定其是否確實提供長照服務、決定是否支付照護人員照護費用、單方逕行取消照護人員資格等管理行為，且平台對各筆服務契約訂單收取 20%費用，並非單純預約媒合及代收代付收費。

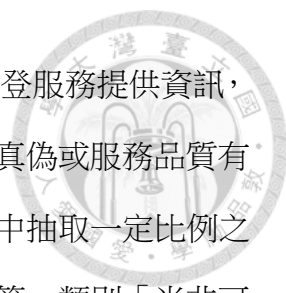
第二款 居家式長照人力媒合平台為長照廣告之見解

在地方主管機關以違法長照廣告行為裁處優照護平台，至優照護案訴願書作成之期間，就居家式長照人力媒合平台是否違反《長服法》的疑義，衛福部曾作出函釋回應，但其說明的重點仍是關於該法第 29 條第 1 項的適用。對於自費市場上民間企業人力媒合平台透過網站宣傳、媒合照顧服務的行為，衛福部認為應就個案事實查處認定平台有無長照服務廣告的行為¹⁴¹。

衛福部在函釋中首先說明道，「長照服務」是指對身心失能持續已達或持續達六個月以上者，依其個人或其照顧者之需要，所提供生活支持、協助、社會參與、照顧及相關醫護服務而言，《長服法》第 29 條第 2 項又採正面表列長照服務廣告內容，且適用於書面、廣播、電視及網際網路等廣告方式。在函釋中，衛福部進一

¹⁴⁰ 衛生福利部(108)衛部法字第 1080005710 號訴願決定書：「據稽查網頁截圖及訪查紀錄表所示，訴願人非依長期照顧服務法設立之長照機構，為訴願人所不爭執，其於「○○○」網站載有「居家看護」、「居家照顧」、「喘息服務」及「隨時提供便利的預約居家照護服務，讓你找到最符合需求的照護人員……照護人員經過資深專業人員面談審核」等詞句，並載有「照顧服務員」之服務資訊（條件：具備照顧服務員訓練結業證明書或單一級技術士證照。每小時收費〔依資歷〕：如臺北市：250/280/320。可提供服務項目：提供生活照顧、家事服務、代購物品、鼻胃管灌食等照護服務。最少服務時間：3 小時等）；另於臉書專頁載有「『○○○』更多居家照顧的選擇」、「……【家人要照顧？優照護提供最便捷、最安心的服務】……長照仍有不足 ○○○來幫忙……」等詞句，依其整體表現綜合研判，已涉及長照服務之提供、項目（長期照顧服務法第 9 條、第 10 條及第 13 條第 3 款規定）及長照機構之服務內容（長期照顧服務法第 21 條第 1 款及第 29 條規定）等事項，且訴願人亦有刊登提供長照人員之服務資訊，核為使多數人知悉其宣傳長照服務內容之廣告。」

¹⁴¹ 衛生福利部(108)衛部顧字第 1081960972 號函。



步將廣告行為分為三類型：(一)單純以網路頁面提供長照人員刊登服務提供資訊，並收取資訊上架費用；(二)除刊登收取對價外，並對刊登內容真偽或服務品質有保證；(三)除前述情形外，尚進一步聯繫服務、調派工作或從中抽取一定比例之服務提供費用。後二者宜依違反《長服法》第 29 條規定辦理，第一類則「尚非可僅據該事實認定平台業者有長照服務廣告行為」，但透過第一類平台登載服務資訊之長照人員，仍要登錄於長照機構，始得提供長照服務¹⁴²。

本文認為，前述對平台廣告行為類型化的見解，減縮《長服法》第 29 條文義涵蓋之「非長照機構」範圍，而其類型化的標準是強調「非長照機構」之平台對照顧服務有無支配權，若是第一類平台只是單純提供頁面作為廣告傳播的媒介，實際從事廣告行為的主體是委託平台刊登的業者，平台不當然該當受罰主體；第二類平台則是對廣告內容真偽或服務品質有所保證，非僅刊載資訊而已，此舉容易導致民眾誤認平台是有經政府監管的服務提供者，故可能該當違法為長照廣告的行為；第三類平台對照顧服務支配性更高，進一步作聯繫、調派人力並從服務費用中抽成，實已擺脫資訊提供者的角色，毋寧涉及照顧服務人力媒合的經營，就此，衛福部認為第二、三類平台宜認已違反《長服法》第 29 條規定。

然而，在此函釋作成後的隔年，衛福部回應新北市政府衛生局就非長照機構刊登個人看護廣告是否違反《長服法》第 29 條的疑義，卻未重申此類型化平台性質以限縮違法為長照廣告之主體的見解，反而以文義解釋認為「刊登廣告之主體非屬長照機構」即為本條的處罰對象¹⁴³。又在同年就一非長照機構在網站刊登居家看護服務廣告而遭裁處後之訴願理由內，重申訴願人在刊登廣告時非屬長照機構，擅自

¹⁴² 衛生福利部(108)衛部顧字第 1081960972 號函。

¹⁴³ 衛生福利部(109)衛部顧字第 1091960035 號函：「三、次按長服法第 29 條第 1 項規定，非長照機構，不得為長照服務之廣告。爰此，倘依具體個案事實足認定廣告訴求對象包含失能者在內，廣告內容為身體照顧服務、日常生活照顧服務、家事服務、臨時住宿服務、住宿服務、醫事照護服務或喘息服務等，且刊登廣告之主體非屬長照機構，即符合前開規定，並應依同法第 51 條論處。」

刊登長照服務之廣告，即屬違反《長服法》第 29 條第 1 項規定¹⁴⁴。



第三款 衛福部對居家式長照人力媒合平台定性之見解

由於居家式長照人力媒合平台媒合的服務，與居家式長照服務高度重疊，且外觀上皆是安排人力至長照需求者家中提供照顧服務，而平台對照顧服務的定價、照服提供簽到退紀錄及照服爭議處理皆有監督管理的決定權，並抽取一定比例的照顧費用作為營收來源，經營外觀類似於居家式長照機構，就此，民眾曾向地方主管機關檢舉此類平台應屬於未經許可設立的長照機構，有違反《長服法》第 47 條之 1 第 1 項「未依第 23 條規定許可設立為長照機構，提供長照服務」規定之虞。

衛福部又以函釋回應上述居家式長照人力媒合平台應否依《長服法》設立長照機構之問題，其認為居家式長照機構是指依《長服法》設立，以提供身體照顧服務、日常生活照顧服務、家事服務及醫事照護服務等為營業內容，並客觀上對其長照業務負經營管理責任之單位，而平台公司於網際網路所載提供服務的樣態，似為專門媒合長照人員的人力仲介，「居家式長照機構與人力仲介有別」，得否以未立案居家式長照機構辦理，應由地方政府善盡調查義務、衡酌其他有關事證，依權責裁處¹⁴⁵。

在上開函釋中，衛福部在回應《長服法》第 47 條之 1 的適用時，雖稱長照機構與人力仲介有別，卻未進一步說明「有別」的原因與判準，又在平台的定性上，針對居家式長照人力媒合平台是否即為未經許可設立長照機構提供長照服務之問題，僅以此類平台「似」為人力仲介回應，並重申人力仲介業者與長照機構不同，但為何平台的性質類似人力仲介，「似」人力仲介之平台與本身即「是」人力仲介之私立就服機構，是否能等同視之，又哪種平台經營模式會被認定已構成「未依法

¹⁴⁴ 衛生福利部(109)衛部法字第 1090013754 號訴願之訴願人刊登居家服務廣告內容述及『內容述及「居家照顧就是讓被照顧者在最習慣的家受到妥善 照顧.....除了日常身體的照顧外，還包含陪伴、飲食、環境、家務等，都涵蓋在居家看護的範圍內.....生活照顧：飲食、休憩、安全維護、陪伴。健康照顧：身心機能活化活動、健康維護、醫療諮詢、復健。生活功能：協助與促進老人自我照顧能力。家務整理：地板、桌椅等環境清潔，床單清洗及更換。」

¹⁴⁵ 衛生福利部(108)衛部顧字第 1081962312 號函。

設立許可為長照機構」，地方政府查處時應如何判定，衛福部皆未說明，僅作出平台的定性認為偏向人力仲介的結論，而有將平台管理推往勞動部主管之意。




第四款 本文評析

在優照護平台受裁處後，類似經營模式之居家式長照人力媒合平台皆於網站加註平台並非提供長照服務，經平台媒合後的服務對象不含《長服法》定義下身心失能持續已達或預期達六個月以上者，但網站所列的服務內容仍刊載「長照補助時數或項目不夠用，想自費找居服員」、「等待外籍看護交班的空窗期，迫切需要短時間的照服員、看護前來照顧」，可見其服務對象仍包含失能者，服務內容也是在居家環境中提供人身照顧、陪伴等服務，與居家式長照服務高度重疊，前述加註聲明僅是各平台為避免《長服法》第 29 條的罰則，實際上居家式長照人力媒合平台仍維持同樣的經營方式，並持續擴大規模，甚至有更多平台經營業者加入市場。從居家式長照人力媒合平台在優照護受罰後的發展觀之，主管機關以非長照機構為長照服務廣告處罰平台之舉，對平台經營並未有實質的影響，無法達到管理經營業者的目的。

另一方面，從優照護訴願案及相關函釋，衍伸出《長服法》第 29 條第 1 項及第 47 條之 1 的法規適用問題，二規範所針對的皆是一非長照機構之主體，從前述主管機關在回應平台此一非長照機構為廣告是否違反《長服法》時，對「非長照機構」的範圍採限縮解釋，排除單純刊登廣告資訊之平台，並指出對照顧服務有支配性的平台所為照服廣告宜認定違法，卻又在後續個案中，以文義解釋認舉凡非長照機構者即屬處罰對象，形成浮動的裁罰範圍，造成行政機關執法上的恣意，意即面對非長照機構的媒合機制，若衛福主管機關欲處罰之，則可採取對本條廣義解釋，使非長照機構者皆有落入受罰對象的可能，形成執法上便宜的措施。

進步言之，自費市場上本來就存在各種「非長照機構」之居家式長照人力媒合



管道，以網站或名片傳單詳列 24 小時居家看護、臨時照顧、喘息服務等項目，藉由刊登照服人員的服務經驗與受照顧者的故事，或是強調其為合法仲介，其下的照服人力具有專業資格等方式，宣傳與保證服務品質，招徠需求者選擇其下的居家照顧者之情形，所在多有，其廣告內容與居家式長照服務高度重疊，又這些媒合單位從文義上該當「非長照機構」，實際上也具有聯繫服務、調派工作及從中抽取一定比例的服務費，按照衛福部對平台分類化的見解應與第三類平台功能相同。但既然這些對照顧服務人力有支配性之非長照機構的媒合機制，在衛福部的見解下被定性為人力仲介，非提供長照服務的長照機構，而不該當《長服法》第 47 條之 1 的處罰範圍，卻又針對調派人力的非長照機構性質之媒合機制，使其有被第 29 條處罰的可能，但這些媒合機制本身可能已合法申請設立為就業服務機構，在衛福主管機關對《長服法》第 29 條的解釋下，竟不能宣傳對失能者提供專業照顧人力的相關資訊，形同不許其廣告主要業務，不利業者經營事業，也同時限制長照對象尋求照顧人力的機會。

總結來說，衛福部就《長服法》第 47 條之 1 及第 29 條規定之受罰主體，未有一致性的解釋，使一具有調派人力、從照顧服務中抽取一定費用的中介單位，因性質與人力仲介相似，本身即非提供長照服務，而無須設立為長照機構，且無須就其媒合的長照服務致受照顧者侵權或死亡負責，但是，在優照護裁罰及相關函釋見解中，衛福部卻認為上述調派人力之中介單位，宜用違法長服廣告罰之，惟其處罰能達到的目的為何並不清楚，且在居家式人力媒合平台的個案中才採此舉回應民眾對平台合法性的質疑，對自費市場上其他媒合機制，又若以往低密度甚至毫無監管的狀態，使《長服法》第 29 條的使用成為行政監管上便宜的手段，當衛福主管機關欲處罰中介單位時，即能引此條罰之。



第二項 Care724 平台

第一款 勞動部就居家式長照人力媒合平台定性之見解

前述衛福部將居家式長照人力媒合平台定性為「似」人力仲介，或許是立基於平台居中媒合個人看護者與長照需求者的功能，類似自費市場上傳統的人力仲介，事實上，在居家式長照人力媒合平台興起之初，經濟部即代廠商詢問勞動部關於此類經營業者，使照服員與失能的需求者在平台中自行配對、媒合，是否應依照《就服法》申請私立就業服務機構許可¹⁴⁶。

就此，勞動部於 2017 年即回函說明依照《就服法》私立就業服務機構應申請設立許可，始得從事就業服務業務，而就業服務業務指職業介紹、人力仲介業務、接受委任招募員工及就業諮詢或職業心理測驗等。若居家式長照人力媒合平台促使勞雇雙方簽訂聘僱契約，且該平台涉有從事前述職業介紹、人力仲介等就業服務業務，或是雇主與求職之看護須透過該平台始得聯繫，則應申請私立就業服務機構設立許可。此外，勞動部補充說明道，若媒合平台只是刊登求職求才廣告、彙整求職求才資料並提供就業資訊，而未辦理就業服務的業務，為使促進就業資訊暢達，則無須申請就服機構許可，至於如何判定媒合平台的服務型態有無適用《就服法》，則交由地方主管機關依照個案事實判斷。

在勞動部以該回函回覆經濟部後，居家式長照人力媒合平台在自費市場上日趨蓬勃，其宣稱僅是長期照顧供需雙方的資訊提供者，似乎欲主張僅是前述刊登廣告、彙整求職求才資料者，而不須申請設立就服機構，事實上，幾家較有規模的居家式長照人力媒合平台仍維持原來的經營模式，直至 2021 年經民眾向地方勞動主管機關陳情後，始針對 Care724 平台做出裁處之舉，並從訴願決定理由及司法判決

¹⁴⁶ 勞動部(106)勞動發就字第 1060523684 號函主旨：「有關貴部代廠商詢問業者建立第三方媒合平台，由照顧服務員與失能或輕度失能的需求方在平台中自行配對、媒合，是否涉及就業服務法第 34 條第 1 項規定範疇而應申請設立私立就業服務機構許可證一案，復如說明，請查照。」

中，就居家式長照人力媒合平台是否為未經許可設立之私立就服機構，有更多的闡述。



第二款 Care724 平台個案之訴願決定與司法判決理由

針對 Care724 此一居家式長照人力媒合平台，民眾向地方主管機關陳情，認為該類平台媒介本國及醫院看護或居家照顧工作，照顧供需雙方透過平台始得聯繫，且平台明訂私下交易的懲罰性違約金，並從照顧服務中抽取一定比例的服務費作為手續費，已非單純資訊流通平台，而是具有居間媒介功能，經高雄市政府勞工局調查事實證據後，認為 Care724 平台違反《就服法》第 34 條第 2 項未經許可不得從事就業服務業務之規定，因而裁處該平台 30 萬元罰鍰，經該平台提起訴願後，高雄市政府做出訴願駁回之決定¹⁴⁷。

在訴願書中主要討論的爭點為平台運作模式是否有促進勞雇雙方簽訂聘僱契約等媒介居間之角色，而有從事就業服務業務而應申請設立私立就服機構許可？Care724 平台主張照顧需求者在平台填寫需求單後，系統自動發送給同縣市之個人看護者，有意願的個人看護可留言給該需求者，照顧供需雙方自行聯繫照顧細節，或是照顧需求者瀏覽所有平台審核過的個人看護，向符合其需求的個人看護者申請預訂，個人看護者可自行決定是否接案。當照顧訂單成立後，第三方支付會扣除雙方約定報酬之 9% 作為信用卡、金流手續費及平台使用費，並非媒合之報酬，故究其模式並非民法第 565 條之居間媒合。進步言之，平台提供的服務可分一般服務及專業服務，前者指代購物品、備餐、陪同外出等，後者則指翻身拍背、身體清潔等，個人看護者應就照顧服務者的需求，進行事務的處理或一定工作的完成，故雙方間應成立委任或承攬關係。又個人看護者得自行裁量完成指定事務的方式，非處於需求者之企業組織內，需接受需求職者懲戒或制裁，且是為自己取得報酬，當

¹⁴⁷ 高雄市政府(111)高市府法訴字第 11130351400 號訴願決定。



特定事務或工作完成後即結束勞動關係，個人看護者也可以跟不同的案家成立照顧契約，因此，長照需求者及個人看護者間不成立僱傭關係，益徵平台非在促進勞雇雙方簽訂聘僱契約的角色。

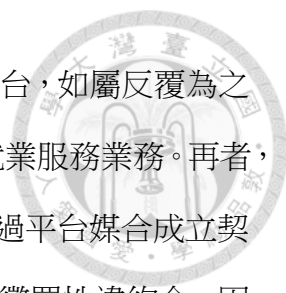
高雄市政府勞工局則認為 Care724 平台服務內容包含資訊發布、媒合訂單管理、成立雙方契約，以及與第三方支付商代收代付、價金保管等交易相關服務，又進一步審查個人看護者的資格，篩選得以在平台註冊接案的個人看護者，同時控管長照需求能選取的照顧項目，在個人看護者與照顧需求者以面試互相確認是否合意成立照顧契約時，平台有權加入視訊，扮演第三方溝通的角色，甚至規定供需雙方不得私下交易，可見平台已具備直接介紹或人力仲介的功能，居間媒介已撮合照顧供需雙方，且以此直接或間接衍生收益，屬於反覆以之為常業，確實有從事就業服務業務。又照顧供需雙方間究竟成立委任、承攬或僱傭關係，應就個案認定，但在 Care724 平台上長照需求者指定工作時間、地點及內容，有指揮監督勞務的權力，個人看護者親自履行勞務給付，具備人格從屬性，個人看護者從屬於長照需求者，為其勞動而非自行獨立生產，具有經濟上從屬性，且個人看護者須在一定期間完成相當工作時數，應具有組織從屬性，是照顧供需雙方確實有聘僱之事實，更遑論《就服法》所稱之聘僱並不僅限僱傭關係，上包含承攬關係¹⁴⁸。

訴願決定理由首先重申勞動部以往函釋見解¹⁴⁹，認為網路經營業者如有居間媒介之功能，必須透過該公司網站始得聯繫者，則屬就業服務範疇，又公司行號免

¹⁴⁸ 行政院勞工委員會（現為勞動部）(93)勞職外字第 0930206923 號函：『查「就業服務法」（以下簡稱本法）所稱之「聘僱」，係以有否提供勞務之事實而為認定，故尚非僅限於民法規定之「僱傭關係」始構成本法之聘僱關係，至其「承攬關係」亦包括在內。』

¹⁴⁹ 行政院勞工委員會（現為勞動部）(97)勞職業字第 0980085726 號函：「網站經營業者如單純在國際網路媒體上刊登求職求才廣告、彙整求職求才資料並提供就業訊息等事項，尚無需申請許可，惟若該業者有居間媒介之功能，則屬就業服務法第 35 條規定之就業服務範疇，業者須依據同法第 34 條規定向主管機關申請設立許可並經發給許可證後，始得為之。」

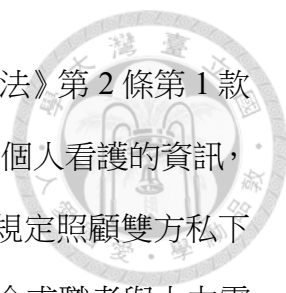
勞動部(104)勞動發就字第 1040514534 號函：「公司行號免費提供之代收、代轉履歷行為，或有直接或間接衍生其他收益之疑，如屬反覆為之之業務、常業，並涉推介人才及促使勞雇雙方簽訂聘僱契約等媒介居間角色情事，則已涉有從事就業服務法第 35 條第 1 項第 1 款規定就業服務業務範疇。」



費提供之代收、代轉履歷行為，或有直接或間接衍生其他收益之台，如屬反覆為之業務，並涉及推介人才即促使勞雇雙方簽訂聘僱契約則已涉及就業服務業務。再者，從 Care724 平台會員條款可見，長照需求者與個人看護者可透過平台媒合成立契約後，雙方始得聯繫，且明訂雙方不得私下交易，違反者須支付懲罰性違約金，因而認定平台已有居間媒介的功能，且以此反覆為業，卻未向主管機關申請設立為私立就業服務機構許可，即從事就業服務，原處分機關予以裁罰應屬有據。另外補充說明道縱然如訴願人所述照顧供需雙方應成立承攬關係，也無礙於個人看護者有為長照需求者提供勞務之事實，仍屬《就服法》所稱之「聘僱」。

後 Care724 平台不服訴願決定，又向高雄地方法院提起救濟，就同一爭點，法院於判決中首先認定平台媒介之居家照顧服務性質屬於聘僱契約¹⁵⁰，論理上先說明《就服法》為避免私立就服機構侵害人民權益及掌握全國勞動供需狀況之政策需要，採行許可制管理私立就服機構，而就業服務業務應以該機構介紹、媒合之就業內容是否確有相當程度之繼續性、從屬性判斷，在平台上之個人看護者及長照需求者間具有時間及空間上緊密結合的關係，個人看護者須依照被照顧者或家屬要求的工作方式與細節，提供一定勞務，並非著重工作的完成或一定事務的處理，也並未就委任事務之處理有自由裁量權限，考量居家照顧服務的本質與目的，並非民法所規定的承攬與委任法律關係。再者，雖然 Care724 平台認為長照需求者與個人看護者是自行協商服務內容，但法院認為平台規範服務費用計算方式，是依據服務時間、特殊項目等計算費用總額，與《勞動基準法》第 9 條第 1 項所謂「臨時性、短期性、季節性及特定性工作」之定期契約相同，換言之，居家照顧服務本即強調定時而不定量且具有從屬性之常態，且法無明文禁止勞工與複數雇主成立勞動契約，何況是前述短期性、臨時性之定期契約，更有可能與多位需求者成立複數僱傭契約，故應認照顧供需雙方成立僱傭關係。

¹⁵⁰ 臺灣高雄地方法院 111 年度簡字第 50 號判決。

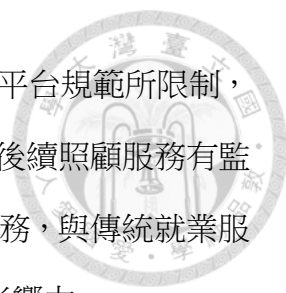


另外，法院認定 Care724 平台提供之服務內容已該當《就服法》第 2 條第 1 款所稱「就業服務」，因照顧需求者註冊會員後才能完整瀏覽平台上個人看護的資訊，個人看護也須註冊並完成平台驗證後才能刊登接案資訊，平台規定照顧雙方私下接案之懲罰性違約金，可見平台確實有刊登工作機會，及居間媒介求職者與人力需求者成立聘僱契約之行為，且平台有提供視訊面試服務，形同對個人看護者的經歷與資格負擔保責任，並收取對價報酬，顯見平台居於關鍵地位，促成照顧供需雙方締結僱傭契約，該當從事就業服務，既未向主管機關申請設立許可，即違反《就服法》第 34 條規定。

第三款 本文評析

居家式長照人力媒合平台的經營外觀，與私立就業服務機構性質之人力仲介高度重疊，即是提供介面讓求職的個人看護與求才的長照需求者進行媒合，並在照顧訂單成立後，從照顧服務費用中收取一定比例作為平台服務費，故《衛福部》認為此類平台「似」人力仲介業，經民眾陳情後，勞動主管機關始對個案作出定性與裁罰，並經由司法判決確認此類平台經營模式為就業服務，卻未申請許可設立為私立就業服務機構。在論理上，訴願理由是定性照顧供需雙方成立的是僱傭關係，縱使是委任關係，也該當《就服法》所謂「聘僱」契約，而在法院判決中則直接肯認供需雙方成立僱傭關係，進而說明平台有刊登工作機會及居間媒介求職者與人力需求者成立聘僱契約之舉，包含藉由人選把關擔保使用者資格、參與雙方視訊協助溝通、禁止私下交易等。

然而，在判決書內也明文依照《就服法》立法目的，判斷私立就服機構是否在從事就業服務，應以該服務機構所實際介紹、媒合之就業內容是否確有相當程度之繼續性、從屬性為斷，但在居家式長照服務的特性與本質上，每次藉由平台媒合的服務皆為臨時性或短時性服務，與傳統《就服法》管理規範所想像之就業服務是以成立長期、繼續性勞動關係有別，又在居家式長照服務現場雖是由長照需求者指揮、



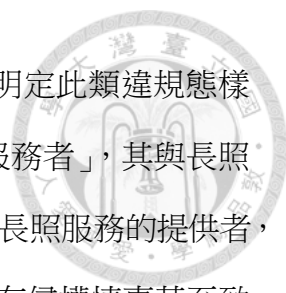
監督服務內容，在平台經營模式下，服務項目、費用的框架是受平台規範所限制，在爭議處理上也是向平台反映，由平台做決定與裁處，平台仍對後續照顧服務有監督、管理的關係，就此，平台從事的業務即不僅止於居間媒合業務，與傳統就業服務機構有別，法院判決與主管機關漏未評價平台對照顧服務的影響力。

在原裁罰處分及司法判決作成後，Care724 平台仍從事媒合居家看護的業務，但在會員條款上刪除不得私下交易的約定，又在網站上稱平台性質非長照機構，亦非看護仲介，而是資訊平台，宣稱最大的不同即是在平台上照顧供需雙方是自主挑人、自主接案，與傳統等待仲介派人有別，另外，其他較具規模的平台如優照護等亦維持原先的商業模式，並未因此個案即重行檢視是否為未立案的就業服務機構，故即使勞動部門欲以裁罰平台的手段，督促平台設立為私立就業服務機構，在現實上仍未能將平台業者納管，使自費市場上居家式長照人力媒合平台仍處於低密度的監管狀態。

第四節 平台定性及衍伸之法政策問題

在新型態的居家式長照人力媒合平台加入自費市場後，因具簡便快速媒合照顧人力的優勢，逐漸擴大規模，衝擊居家式長照機構的服務，卻宣稱其僅是第三方媒合服務提供者，限縮平台責任，進而被民眾檢舉後，讓主管機關不得不正視平台的合法性。首先，在回應平台是否是未經許可設立之長照機構問題上，衛福部認為平台「似」人力仲介，與長照機構有別，雖然仍留給地方主管機關依照個案判斷平台定性，但此見解形同肯認「人力仲介」與「長照機構」不同，而平台的經營模式較像是經營人力媒合業務的仲介。

觀諸《長服法》第 47 條之 1 的立法理由是為保障長照服務使用者之權益，而對未依規定申請設立許可而提供長照服務者設有罰則，又考量未依規定申請設立許可而提供長照服務者，倘有對其服務對象為遺棄、虐待等侵害權益之情事，非難




程度應高於合法設立許可之長照機構違反相同規定之情形，故明定此類違規態樣及較高之罰鍰金額。在立法理由中提及受罰主體為「提供長照服務者」，其與長照機構經營模式相同，只差主管機關許可設立而已，且因該主體是長照服務的提供者，自應對服務品質有所控管與保證，承擔照顧風險，若對服務對象有侵權情事甚至致其死亡，該主體即應負責。由此可見，以「人力仲介與媒合」為業務之私立就業服務機構，其契約給付義務是人力推介與媒合業務，與提供長照服務的長照機構有所差異，本身又對個人看護者與長照需求者媒合後的照顧過程欠缺管領力，在解釋上衛福部認為人力仲介非本條所欲處罰的主體應予贊同。

然而，在衛福部將居家式長照人力媒合平台定性為類似人力仲介之見解下，卻認為平台在網站上宣傳媒合業務時提及與居家式長照服務高度重疊之照顧服務，違反《長服法》第 29 條第 1 項之「非長照機構，不得為長照服務廣告的規定」，事實上，實務上主管機關以本條處罰人力仲介業者的案例極少¹⁵¹，多是由地方政府收到民眾檢舉後始開始查處，面對居家式長照人力媒合平台，主管機關竟一改過去對自費市場媒合機制低密度的監管態度，試圖從《長服法》尋找裁罰依據，最終卻以文義上裁罰範圍最廣的「非長照機構為長照廣告」為由罰平台，

從優照護裁罰案後，平台業者皆改稱其下媒合的服務皆是「自費短期照顧」，並不合《長服法》定義之身心失能持續已達或預期達六個月以上者，主張其與現行長照機構提供自付額較低的公共長照服務有市場區隔。就此，雖然平台的使用確實

¹⁵¹ 本文以「長照廣告」為關鍵字，於衛福部訴願決定書系統查詢僅顯示一案，雖然本條裁罰的主管機關為各地方政府，但亦可從訴願數量少的事實對比於以搜索引擎查找「居家看護廣告」出現多家單位的搜尋結果，推估各地方政府以長期照顧服務法第 29 條規定裁罰自費服務管道的案量應有限。衛生福利部(109)衛部法字第 1090013754 號訴願決定書：「卷查本件原處分機關衛生局查獲訴願人在事實欄所述○○○○○○○網站，刊登居家看護服務廣告，內容述及「居家照顧就是讓被照顧者在最習慣的家受到妥善照顧.....除了日常身體的照顧外，還包含陪伴、飲食、環境、家務等，都涵蓋在居家看護的範圍內.....生活照顧：飲食、休憩、安全維護、陪伴。健康照顧：身心機能活化活動、健康維護、醫療諮詢、復健。生活功能：協助與促進老人自我照顧能力。家務整理：地板、桌椅等環境清潔，床單清洗及更換。」.....原處分機關審認上述內容涉及提供居家式長照服務項目，訴願人於查獲刊登廣告時非屬長照機構，擅自刊登長照服務之廣告，違反長期照顧服務法第 29 條第 1 項規定，爰依同法第 51 條第 2 項規定，裁處法定最低金額新臺幣 1 萬元罰鍰，揆諸前揭規定，尚無不合。」

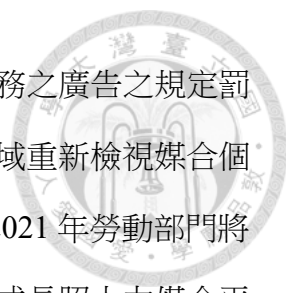


是以單次媒合服務為主，需求者想媒合相同的居服員，仍要重新預約，平台再從每一筆交易訂單中獲利，惟長期照顧服務的輸送上本即包含臨時性、短時性的照顧服務或外出陪伴，不因服務時間長短而有異，又《長服法》定義之失能者並不限經過評估者，故在自費市場上本即存在有許多身心脆弱程度高之長期失能者，只是沒有尋求公共長照體系而經評估而已，而這些長期失能者正是平台的客群。此外，之所以會關注長照服務的品質，是因為受照顧者本身的高度身心脆弱性，且有長期失能的身心狀況意謂著對照顧服務的需求是具連續性，無論是長久依賴相同的媒合機制，抑或僅偶一使用之，受照顧之長期失能者的權益保障應等同視之。因此，居家式長照人力媒合平台並不能因交易一次性、短期性的照顧服務，而認媒合的服務不涉及長照服務，衛福主管機關仍要重視平台上媒合的照顧服務品質。

但溯其根源，居家式長照人力媒合平台利用網路效應擴大用戶數量，使照服供需媒合機會增加，民眾檢舉平台的原因正是擔心平台服務的對象與內容和居家式長照高度重疊，涉及長照資源佈建以及相對弱勢的受照顧者人身照顧權益，卻未受到政府監管服務品質，一旦發生照顧糾紛似乎也求助無門¹⁵²。面對平台的興起，衛福部也承認公共長照資源有限，鼓勵自費市場上新興的服務幫助民眾減輕照顧壓力，但因涉及對人身的照顧，仍須注意該單位的合法性，可惜最終僅以《長服法》第 29 條第 1 項罰之，對平台的經營毫無遏止的效力，無法回應前述平台興起後產生的疑義，就平台是否要視為長照機構管理，衛福部僅含糊其詞認為平台「似」人力仲介，即無後續針對「似」人力仲介之平台是否要予以管理的討論，且「與長照機構有別、似人力仲介」之平台，但提供的媒合服務與對象和長照服務高度相關，該如何保障平台使用者的權益，衛福部亦未積極回應。

更根本的是，衛福部長久以來皆未積極管理自費市場上非長照機構之媒合機制，卻在面臨民眾居家式長照機構合法性的質疑時，回頭尋找《長服法》是否有適

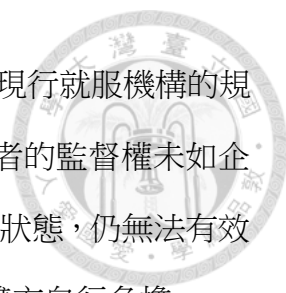
¹⁵² 張靜慧，前揭註 9（最後瀏覽日：05/17/2022）。



用的法源依據，最終以第 29 條第 1 項禁止非長照機構為長照服務之廣告之規定罰之，但同時衛福部又認為人力仲介與長照機構有別，未從衛福領域重新檢視媒合個人看護者人力仲介的管理，似有將其推由勞動部門主管，參照 2021 年勞動部門將 Care724 平台認定是違法就服機構而裁處的見解，意謂著一居家式長照人力媒合平台欲合法經營，在現行法制下應經勞動部門許可登記為私立就業服務機構，但是，即使平台是私立就業服務機構，仍該當於《長服法》第 29 條第 1 項「非長照機構」，當平台在網站上宣傳其媒合居家式長照服務、相關個人看護皆有專業資格等語，仍屬違法為長照廣告，平台隨時有遭衛福部門裁處的風險。

進步言之，若將衛福部對平台的裁處理由適用到自費市場上非平台形式的「人力仲介」，甚或是其他媒合機制光譜間的經營者，似乎意謂著若衛福部有心想裁罰這些媒合機制，即可引用《長服法》第 29 條第 1 項罰之，蓋媒合廣告多提及為失能者媒合照顧人力，在法條文義上亦能解釋涵蓋所有「非長照機構」之單位，僅是現行衛福部尚未想管理自費居家式長照市場，或是想管但無足夠的行政量能，而未依《長服法》罰之。然而，僅用「廣告行為」處罰自費市場的媒合機制，是否能達到確保照顧服務品質，已令人懷疑，遑論現行衛福部對自費市場可謂毫無管理作為，更無法保障失能者的權益。

衛福部將居家式長照人力媒合平台定性為「似」人力仲介後，沒有對平台管制方向有進一步的討論，也未以相同標準重新去檢視自費市場下光譜中間的所有經營者。雖然勞動部又將平台視為「未經許可設立為私立就業服務機構從事就業服務者」而裁罰之，但勞動部門管理仲介的重點置於就業服務與人力媒合，並非側重與媒合服務相關的照顧服務品質與風險，且觀諸現行《就業服務法》規範下所媒合的勞務關係，仍是以長期性、繼續性之產業為主，惟居家式長照服務多為短期性、臨時性，在現制下將平台視為私立就業服務機構，相關就業服務管理規範能否適用於



居家式長照服務人力媒合平台的經營模式，有所疑問¹⁵³，又僅以現行就服機構的規定去規範媒合階段的機構責任，但長照需求者家庭對個人看護者的監督權未如企業經營者強，對後續的照顧服務品質，衛福部處於消極不正視的狀態，仍無法有效管理居家式長照人力媒合平台，仍是將照顧風險轉給照顧供需雙方自行負擔。

因此，從居家式長照人力媒合平台的裁罰案可看出，以往《長服法》將管制重點置於「長照服務」，並未及於「居家式長照人力媒合服務」，從《長服法》第 47 條之 1 的解釋及衛福部的見解，人力仲介與長照機構確實有別，但在面對居家式長照人力媒合平台，衛福部又援引《長服法》第 29 條第 1 項非長照機構不得為長照廣告的規定罰之，惟平台廣告本身僅是與居家式長照服務高度重疊的人力媒合服務，更根本的是，恣意解釋本條裁罰主體範圍與「長照廣告」此一不確定法律概念，形同讓「似」人力仲介及「是」人力仲介之媒合機制，處在可能隨時受罰之風險。衛福部身為長照服務的主管機關，如認現行《長服法》無法回應民眾對平台的擔憂，則應重新檢視對居家式長照人力媒合機制的管理，而非引用廣告行為裁罰之，完全無法達成品質監管的實效，此外，雖然衛福部將平台定性為「似」人力仲介，似乎是將管理責任推由勞動部，勞動部亦判定平台為未經許可設立的私立就業服務機構而裁罰之，但縱使平台登記為私立就業服務機構，現行《就服法》是否能適用數位化媒合短時性工作的就服機構，且民眾及同業者最擔心的是藉由自費市場上各種媒合機制媒合人力至家中提供照顧服務，其服務品質與權益保障是否充足，單以就業服務法規無法確保之，衛福部門應正視居家式長照人力媒合機制在自費市場上對服務輸送的重要性，重新擬定整體自費市場的管制政策與方向，始為根本之道。

¹⁵³ 洪瑩容(2021)〈從平台經濟之多元勞務提供模式談勞務提供者之法律地位與勞動權益之保護〉，《國立中正大學法學集刊》，72 期，頁 15。

第四章 自費居家式長照市場的法政策思考



以往就自費居家式長照市場的媒合機制，勞動部以《就服法》管理就服機構，管理重點置於媒合階段的就業服務費用與品質，而衛福部以《長服法》管理提供長照服務的單位，最大宗者為長照機構，關注於長照服務的費用與輸送、長照機構的設立與經營、長照人員資格與訓練以及長照需求者權益保障。二法皆採許可制規範機構，但市場上尚存有許多個人看護者以自僱者身分自行接案，《長服法》對個人看護者的管理規範付之闕如，且在光譜中間許多不同的長照人力媒合機制，從事與個人看護仲介與長照機構相似之服務，即安排照顧人力至長照需求者家中提供有償的長照服務，以往皆未強力取締，卻針對經營外觀相似之居家式長照人力媒合平台進行裁處。細究主管機關對居家式長照人力媒合平台質疑的點在於，處於灰色地帶的平台業者如何管理其下個人看護者及保障長照需求者權益，惟同樣的擔憂亦會發生在現行自費長照市場，自行與個人看護者接洽或透過光譜中間各種機制媒合的長照需求者，故應重新思考自費居家式長照市場的管理。

第一節 現行自費居家式長照市場的管制密度


法定居家式長照對象須經需求評估，由照管中心協助擬定照顧計畫，派案予長照特約單位，由照服員至失能者家中提供身體照顧、日常生活協助及家事服務等項目，依其給付對象為失能者本身或家庭照顧者，可分為居家式長照服務及居家喘息服務。此些由稅收財源支付的長照服務多具持續性，服務單位亦會長期追蹤需求者接受服務的狀況，視長照對象身心狀況而調整照顧計畫，但因資源有限且居家式長照服務的精神在協助生活支持，而非全日照看，因此照顧服務具有重點式、短時數的性質，換言之，長照特約單位提供的服務僅能盡量滿足受照顧者最低程度且必要的需求，無法提供長時性與全日的照顧，或是更為頻繁、客製化的服務。因此，選擇使用法定長照服務對象主要為失能狀況尚屬輕微，仍能自力生活，或是平常有

其他主要照顧者，只是在特定項目及時段需照服員提供協助的失能者，又因為國家以公共財源補助服務費用，服務項目與價格皆受到〈長照申請及給支付辦法〉規範，使用者依經濟狀況負擔部分比例，故難以負擔自費照顧資源者也成為主要受眾。

自費居家式長照服務因使用者需求及經濟負擔能力不同，致不同的人力媒合機制有不同的客群，依照提供服務者的國籍可分為外籍家庭看護工及本國籍個人看護者兩市場。外籍看護聘僱成本較低¹⁵⁴，服務對象須經醫療評估，認定符合生活無法自理、有嚴重依賴或需要全日照護者，故多為失能程度較高者，且因外籍看護全日居住於受照顧者住家，擔任日常主要照顧的角色，不一定會有其他家庭照顧者得以協助支持。相較之下，本國籍個人看護聘僱成本較高，受照顧者無須經過評估，服務內容由照顧供需雙方自主彈性調整，提供的服務包含短時性、長時性或全日照顧，以小時制、半天／全天制或包月制為計，甚或是一次性、緊急性的臨時服務，承接主要照顧者突發無法照顧的情況，或是讓其能短暫休息，達到喘息服務的效果，由於服務是完全由人民自費，因此多為經濟能力較佳之家庭選用。此外，依照自費居家式長照服務人力媒合管道，可分為從長照機構以及長照機構外的管道（個人接案、人力仲介、其他中介單位）獲得服務，因照顧對象須經評估與否、需求者失能程度、個別需求與經濟狀況有別，從法定及自費居家式長照服務媒合機制提供的服務類型與客群觀之，各種媒合管道服務的市場因而有所區隔，卻又有所重疊。

由於法定及自費居家式長照市場及自費市場內不同媒合管道間既互補又競爭的關係，政府部門在管理上即應注意管制重點與密度，一方面要依照經營者提供的照顧服務態樣在規範上設計不同的管制手段，一方面對於提供類似服務而具競爭關係之經營者間，管制密度落差不宜過大，否則將影響市場競爭，甚至使長照需求者從不同管道獲得類似服務，承擔的照顧風險卻有差異，導致對其保障不足。

¹⁵⁴ 依照 110 年移工管理及運用調查統計結果，雇主在聘僱外籍家庭看護工前，有聘僱照服員經驗者有 32.7%，後不繼續僱用的原因，以「經濟負擔考量」佔 78.9%為大宗。勞動部網站，<https://www.mol.gov.tw/1607/1632/1633/48118/>（最後瀏覽日：07/18/2022）



誠如本文第二章所述，《長服法》下的居服員須經長照人員認證並符合登錄規定，在人力安排及服務狀況監督上，設有專業的居服督導一職負責為之，長照機構無論是否為長照特約單位，在機構設立、人員配置、服務價格、營運方式等方面都設有規範，即使是完全由人民自費的服務，主管機關仍以「核定」服務項目與價格的方式保有控制權限。在使用者權益保障上，照顧關係中的長照需求者因身心脆弱，往往欠缺議約能力，故要求長照機構與需求者簽訂書面契約，又為保障定型化契約下締約弱勢的權益，現行衛福部訂有居家式長照機構定型化契約的範本與應記載及不應記載事項草案，又於《長服法》中訂明對長照需求者的隱私與個姿保護。整體而言，國家對法定居家式長照服務管制密度較高，其延伸之自費服務雖有放寬，但仍受到特約內容或《長服法》就費用、人員與機構規範管理，換言之，舉凡從長照機構獲得短時性、臨時性照顧服務的長照需求者，所受的照顧服務品質受到較高密度的監管。

然而，在自費居家式照顧市場上提供服務的從業人員，《長服法》定義其為「個人看護者」，不一定具有照服員資格或相關科系畢業，雖然《長服法》希冀個人看護者具有基本衛生安全知能，設有應接受專業訓練的規定，但並未訂有未受訓即從事看護工作的罰則，加上迄今主管機關尚未公告指定訓練的方式，意謂著現行在市場上的個人看護專業性參差有別，專業證照及學經歷僅是在市場營業的加分項。除了個人看護者應受專業訓練的要求外，《長服法》就個人看護者接案和服務情形無監督管理的規定，照顧供需雙方就服務內容、價格及權利義務，完全訴諸契約自治，對使用者權益保障較為不足，形同從市場上選任個人看護者，乃至於個人看護者進入私人住家領域提供服務，長照需求者皆須自行負擔照顧風險。

另外，即使個人看護者人力仲介作為私立就業服務機構，受勞動部以《就業服務法》管理，但其媒合進長照需求者家中的服務人力仍是未經衛福部門專業訓練的個人看護者，同前述個人看護者自行接案的情形，相關學經歷與專業證照只是市場



加分項，只是從人力仲介業媒合的個人看護者，至少經過仲介依長照需求者所設之用人條件篩選過，較符合長照需求者所需，惟實際進入居家場域提供照顧服務的品質，仍是長照需求者自行監督管理，人力仲介就媒合後之勞務提供未有管領力。就機構管理層面，《就服法》對就服機構課予的機構責任著重在仲介服務的給付、收費及個資的蒐集、處理及利用，受評鑑的重點亦在仲介服務的落實與品質。

	法定居家式長照服務	長照特約單位或長照機構提供之完全自費服務	個人看護者自行接案	人力仲介（私立就業服務機構）
服務對象	須經長照需求評估	不須經長照需求評估		
照顧服務提供者資格	照服員認證、繼續教育、登錄		個人看護者專業訓練（缺）	個人看護者專業訓練（缺）
機構設立	許可制（長服法）		/	許可制（就服法）
居服相關管理人員配置	符合資格之負責人、居服督導			無
硬體設施	辦公空間及記錄放置措施			無
經營管理	長照機構名稱、廣告內容限制、資訊揭示義務			廣告應載事項、求才廣告保存義務
照顧服務紀錄製作與保存義務	有		無	無
接受檢查	有 ¹⁵⁵		無	有 ¹⁵⁶

¹⁵⁵ 從〈居家式長期照顧服務機構評鑑基準〉可見評鑑重點置於：1、經營管理效能（含業務計畫擬定與執行、工作手冊及行政管理規定、督導制度運作、健全的財務管理制度、資訊系統填報、評鑑期間接受主管機關督考／查核缺失改善、訂定工作人員權益相關制度、長照人員定期接受健康檢查、新進工作人員職前訓練、業務負責人實際參與行政與照顧品質管理、訂定照顧服務員排班機制）。2、專業照護品質（強化長照人員專業知能、照顧服務員之服務執行及服務對象／家屬回饋、主動轉介跨專業服務提供、服務對象開案及結案管理、意外或緊急事件處理）。3、個案權益保障（與服務對象或家屬訂定服務契約、收費標準與開立收據、意見反應／申訴機制的訂定與處理、服務滿意度調查）

¹⁵⁶ 以 112 年度臺北市勞動局辦理私立就服機構服務品質評鑑所使用之評鑑指標觀之，評鑑重點置於：1、契約簽訂及保存（含簽訂雇主委任契約及內容完整性、簽訂求職人服務契約及內容完整性）；

評鑑義務				
收費項目與金額	依照〈長照申請給支付辦法〉為主，須經地方主管機關核定	須經地方主管機關核定	依契約而定	依照〈私立就業服務機構收費項目及金額標準〉 ¹⁵⁷
訂定書面契約義務	有 (居家式長照服務機構定型化契約範本與其應記載及不得記載事項草案)		無	有 (職業介紹定型化契約範本)
隱私與個人資料保護	<ul style="list-style-type: none"> · 未經同意不得錄影、錄音或攝影、報導或記載足資辨別身分之資訊 · 安全必要範圍內設監看設備 · 不得洩漏因業務而知悉或持有之秘密 · 適用《個資法》¹⁵⁸ 		《長服法》並未針對個人看護者提供服務有隱私保護規定，惟仍適用《個資法》	〈人力仲介業個人資料檔案安全維護計畫及處理辦法〉
救濟管道	《長服法》設有陳情、申訴及調處機制		私法救濟	《就服法》未就照顧服務所生爭議設特別救濟管道

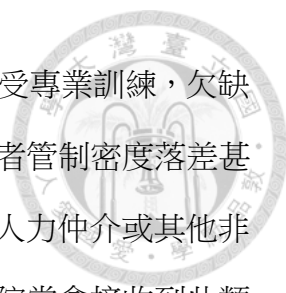
表 3：居家式長照服務媒合機制管制重點比較表
(本文整理)

從表 3 可看出，政府對出於長照機構的居家式服務管制密度較高，管制重點從提供服務之人員資格、機構管理、使用者權益，強調長照機構有符合政府設立標準並持續受到監管，以區隔未立案的長照機構，藉以建立專業可信賴的服務品質，試圖將民眾導向投注公共資源正在建置的長照體系。對於自費市場上的個人看護

2、就業服務專業人員比例；3、各項要求文件揭示情形；4、人員離職案件處理；5、個人資料保護規劃；6、個人資料檔案安全維護計畫訂定情形；7、資料建檔及管制；8 其他事項（含受評期限內受處分及停業情形、員工教育訓練、服務紀錄、申訴處理、蒐集非屬就業所需之隱私資料情形、性騷擾防治相關措施、法令宣導設置情形、公文電子畫使用情形等）

¹⁵⁷ 〈私立就業服務機構收費項目及金額標準〉僅訂明針對私立就服機構向長照需求者（雇主方）及個人看護者（本國求職人方）收取費用之項目與金額，並未規範長照需求者與個人看護者間照顧費用的收費項目與金額，故照顧服務費用仍由照顧供需端自行約定。


¹⁵⁸ 依照個人資料保護法第 27 條第 3 項：「中央目的事業主管機關得指定非公務機關訂定個人資料檔案安全維護計畫或業務終止後個人資料處理方法。」規定，衛福部於 111 年 6 月 22 日發布〈私立長期照顧服務機構個人資料檔案安全維護計畫實施辦法〉並於同日施行，加強長照機構對個資的保護。惟此辦法適用主體「私立長期照顧服務機構」僅限機構住宿式服務類長照機構及設有機構住宿是服務之綜合式服務類長照機構，不含居家式服務類長照機構。



者，雖然《長服法》有意將其列入管理，但僅就人員資格要求須受專業訓練，欠缺其他監管規定，主管機關難以介入控管服務品質與接案狀況，二者管制密度落差甚大。事實上，自費居家式長照服務市場上的個人看護者，多透過人力仲介或其他非長照機構之中介單位獲得派案的機會，對長照需求者而言，在醫院常會接收到此類非長照機構的名片或傳單，或是上網尋找照顧人力時，面臨眾多「人力仲介」、「看護派遣」網站的資訊，經營此類服務之中介單位為自費市場上長久存在的行為者，雖然主管機關認為長照機構與人力仲介有別，但就「安排照顧服務提供者到長照需求者住家，提供照顧服務」的任務本質並無二致，惟現行制度並未針對居家服務產業下的人力仲介業者有特別規範，在照顧服務品質的管理密度亦低，對於同樣接受照顧服務之長照需求者而言，從長照機構與長照機構以外之媒合機制尋得照服人力，所要面臨的照顧風險大相逕庭。

附帶說明的是，本國籍看護的就業服務並未就產業特性設有專門的規範，但在仲介外籍看護工方面，由於移工引進影響國內就業甚廣，勞動部僅開放特定產業可聘僱外國人，符合法定資格的雇主始得申請聘僱許可，在管理上有針對從事家庭看護工作之外籍勞工設有規範，例如從事外籍看護工作的外國人在母國受有專業訓練外，雇主須給付外籍家庭看護工薪資、勞健保費以及就業安定費¹⁵⁹、確保外國人至雇主家中提供勞務而生的接送服務，以及媒合後的關懷義務，例如：定期訪視、糾紛排解、協助外籍看護生活管理事項、異常事件通報等事項。換言之，國家對從事跨國人力仲介的就服機構，課予更多的責任，對負責仲介本國籍與外國籍看護工的就服機構角色期待有別，前者僅須妥善完成受勞雇雙方求職／求才委託的事項，其他的服務則由雙方自行議定，後者則要求其在媒合成功後，仍需擔任雇主與外籍看護間的協溝通橋樑，及時將工作中的異常狀況通知相關單位，甚至在國家政策法

¹⁵⁹ 勞動部多年前設有最低薪資約 17000 元左右，加上外籍看護工的健保費、就業安定費等，每月實際負擔約 22000 元。今周刊（02/19/2021），〈「要花多少錢才能有人照顧阿嬤？」 外籍看護大缺工 仲介費、買工費非法超收 家屬被迫買單〉，<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/183027/post/202102180023/>（最後瀏覽日：08/09/2022）



令有調整時，亦須提供翻譯及諮詢服務，讓外籍看護及雇主得以知悉¹⁶⁰，形同由仲介代替國家行使監管外籍勞工的責任，以減低行政成本。其中或有跨國人力仲介管理的勞動政策考量，惟無論照服人力的國籍如何，進入私人住家提供照顧服務的本質應是相同的，現行媒合外籍與本國籍看護就服機構的管制落差，造成花費較高金額購買本國籍照顧服務的家庭，反而要自行解決照顧過程的磨合與爭議，並承擔較高的照顧風險，顯然有所失衡。

綜上所述，國家在建置法定居家式長照而對長照人員、機構管理及使用者權益保障，在《長服法》設有較高的管制密度，同時監管效力及於長照機構提供的自費服務，似乎鼓勵人民向經政府許可及把關的長照機構購買服務。然而，當長照需求者選擇從長照機構以外媒合機制尋求自費服務資源，甚或是因長照機構量能不足以滿足所收個案的需求，導致需求者「被迫」借助非長照機構之合機制，或是自行在市場上尋找服務人力時，面臨到個人看護者本身未強制要求具有相關證照及學經歷背景，《長服法》預設的專業訓練亦無建置，市場上人力專業性參差不齊。又民眾透過此些非長照機構之媒合機制，有償且全額自費使照服人力進入居家提供照顧服務，本質與長照機構相似，卻因現行對個人看護者及非長照機構之中介單位管理的重點與密度落差，使照顧服務品質僅能仰賴這些市場行動者基於經營商業品牌之目的，自主設有更多積極管理措施，藉以累積商譽而招徠更多消費者，惟此種期待並不具可靠性，仍使長照需求者須自行承擔指揮監督個人看護的責任與不確定的照顧風險。

第二節 自費居家式長照市場管制正當性

現行國家對居家式長照市場的行為者設有不同密度的管制，造成服務品質不一、照顧風險與責任分配不均，似乎有調整的必要。國家將居家式長照服務的任務

¹⁶⁰ 參照 2009 年行政院勞委會（現勞動部）公布從事就業服務第四十六條第一項第八款至第十款規定工作之外國人委任跨國人力仲介辦理就業服務事項契約定型化契約範本第 2 條所列服務項目。



藉特約方式交給民間單位提供，因涉及失能者的健康權保障，以及公共財源的給付與資源分配，為保障服務普及性並兼顧照顧品質，達到協助失能者自立生活或延緩惡化時程、減輕照顧者的負擔之目的，國家就長照人員、長照機構及使用者權益保障設有較高程度的規範，確實有其正當性。

然而，自費居家式長照市場既然是由人民自行購買服務，服務內容包含專業照護及日常生活照顧，性質為半專業的服務，與個人偏好與需求高度相關，故在服務多樣性與消費者導向內容的提供上，較醫療服務更具有發展性¹⁶¹，藉由市場供需法則，服務提供者的競爭刺激服務的創新與提供服務品質，使得消費者有更大的選擇機會，服務提供者亦能增加收入，同時也因自費給付阻止過度使用不必要的服務，使資源獲得有效率的分配，如此一來，自費居家式長照市場看似能發展出自我規範的機制，國家應放任市場依供需消長形成秩序，何以國家仍須介入管制自費居家式長照市場？

從與長照服務性質相似的醫療服務觀之，自費醫療往往被批評加劇「醫療商品化」的現象，當醫療機構提供高價的醫療商品，雖然讓使用者有更多選擇，卻將使醫療服務在醫療機構的競爭下淪為商品，經濟能力佳者省去等候時間，快速獲得更多且品質可能更高的醫療資源，有損其他醫療使用者的權益，也使醫院追求營利導向，開發更多自費醫療項目，設定績效門檻作為醫師薪資給付標準，影響醫師勞動與資源分配¹⁶²。同樣地，自費居家式長照服務也可能面臨同樣的問題，有能力出高價者依照自主判斷而購買過多不必要的服務時，可能悖於長照服務為維持受照顧者自力生活，延緩或避免失能狀況惡化的目標，不利於自身的健康發展，當服務提供單位致力發展自費服務以爭取獲利時，也將排擠到有限的照服人力資源配置，由於居家式長照服務多與生活維持有關，一旦其他照顧需求者未能獲有照顧資源，不

¹⁶¹ 徐慧娟 (2013)，〈顧客導向之長期照顧：政策與管理議題〉，《社區發展季刊》，141 期，頁 79。

¹⁶² 楊儒晟、劉正 (2020)，〈臺灣自費醫療使用者的人口特徵與階層化現象〉，《台灣醫學人文學刊》，21 卷 2 期，頁 77-78。



但造成照顧的空窗期，勢必又將照顧重擔交由非正式照顧資源承擔，加重經濟能力不佳家庭負擔，使得民眾接近照顧服務的機會與服務資源分配不平等。


再者，居家式長照服務涉及在私人住家提供與人身照顧高度相關，服務對象並非典型消費者，除了本身的身心具脆弱性以外，通常照顧需求具有緊急性，需要立即購買照顧服務以協助生活自理，在欠缺專業知識及迫於時間壓力下作選擇的情形下，容易產生資訊不對稱、服務提供者是否以使用者最佳利益行事的不確定性，以及人身照顧的風險等市場失靈現象¹⁶³，在醫療照顧領域下的資訊不對稱，將限制使用者的自主權，在服務前難以判斷服務提供者的專業資格與能力，且服務品質往往在服務結束後始能體現與評價，一旦品質不佳，受照顧者已接受低品質的服務，對其身心可能造成損害。此外，由於長照對象處於長期失能狀態，所需要的服務時間與次數具連續性，即使察覺服務品質欠佳，另尋照顧人力或退出市場成本也過高，限制消費者的流動性，市場上的服務提供單位可能利用資訊不對稱的情勢，降低服務質量以降低成本¹⁶⁴，是以照顧服務市場並非完全自由競爭的狀態，國家在此應具有介入管制市場的正當性，以解決市場失靈的現象，在透過監管維持服務品質及滿足民眾照顧需求的同時，維持適度的市場競爭，促進產業的發展¹⁶⁵。

從整體長照產業及制度觀之，由於公共式長照服務是採實物給付，因此政府佈建長照資源，透過長照機構輸出長照服務，並於現行《長服法》規定未經許可設立為長照機構不得提供長照服務，政策上形同讓長照經營者皆要納入長照機構管理，由政府費用、機構營運及服務品質上有所把關。但是，若僅對提供法定居家式長照服務設有高密度的規範，而完全放任自費市場的運作，形成管理上的

¹⁶³ Yuki Murakami, Francesca Colombo, *Incentives for providers and choice for consumers*, In OECD/European Commission (Eds.), *A Good Life in Old Age? Monitoring and Improving Quality in Long-term Care: Monitoring and Improving Quality in Long-term Care*, OECD Publishing.191. 192,205 (2013)

¹⁶⁴ Miyeon Song, *Market competition and regulatory compliance in public, non-profit, and for-profit organizations*, *Public Management Review*.537, 4-7 (2022)

¹⁶⁵ 劉宜君 (2012)，〈臺灣推動醫療照護產業化之分析：政策學習的觀點〉，《社會政策與社會工作學刊》，16卷1期，頁221。

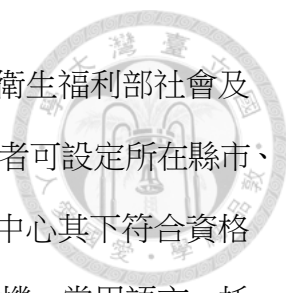


落差，當長照對象受限於公共資源的有限性，不得不去自費市場滿足照顧需求，須自行面對自費市場服務不受管控的風險，有損照顧者的權益。又因為自費市場服務價格較公共項目給支付價格高，在服務項目與時間上較具彈性，居服員與長照需求者議價能力較高，可能造成居服人力流往自費市場，以個人看護者身分自行接案或透過長照機構以外的管道媒合，導致正在建置中的公共居服資源流失，影響公共居服體系，因此，本文認為我國在此階段更具有對自費居服提供單位的管制正當性。

另外，對於自費居家式長照市場上的個人看護者人力仲介或是其他中介單位的經營型態，勞動部門的管制目的重於勞工保護及勞動力市場供需的健全與效率，但是就居家服務人力的就業媒合而言，雇主是個別的家庭成員或是失能者本人，其能否與一般事業雇主般詳列適當的人選條件，在勞動力市場上有選擇的能力，已有所疑問，可想見的是，在需要找尋照服人力而聯繫仲介時，往往都是亟需人力的緊急時刻，與一般事業雇主徵才詳列應徵條件等待媒合的情況相比，毋寧是處於被動接受就服機構掌有的求職者名單中的空閒人力，在不知其背景的情況下，讓陌生的照服人力進入私人住家，從事照顧失能者的工作，增加照顧上的風險。當發現前來家中的照服人力不適任時，長照需求者往往向人力仲介或其他中介單位反映，但多處在被動等待此些中介單位另派其他人選，而不適任的照服人力被汰換後，可能繼續留在市場服務其他案家，使得照服人力品質參差的風險交由服務使用者承擔，有損受照顧者的權益，也不利於照顧人力市場的發展。因此，本文認為媒合居家式長照人力的就服機構，以及光譜中間類似的人力媒合中介單位，應考量居家式長照產業的特殊性，衛福主管機關有介入管理的正當性。

第三節 居家托育服務制度的借鏡

討論到照顧服務業中自費市場的管理，除照顧長期失能者之長照服務外，即想到與長照服務性質相似，皆是在在私人住家提供身心較為弱勢者照顧服務之居家



托育制度下的「到宅保母」，到宅托育服務多是自費照顧服務，衛生福利部社會及家庭署建立官方托育媒合平台，在該平台網站上，到宅托育需求者可設定所在縣市、準公共化資格與否、托育時段、收托對象等條件，查看到各居托中心其下符合資格之到宅托育人員的資訊，包含其專業資格、年齡、教育程度、手機、常用語言、托育費用等，由照顧供需雙方自行接洽媒合，形同是居托人員以個人身分在市場上接案，與長照自費市場上個人看護者的經營方式相同，故本文欲探討居家托育制度是否有可提供自費居家式長照制度借鏡之處。


第一項 居家托育服務制度圖像

傳統上將幼兒照顧視為家庭責任，主要由母親或親族負責照顧幼兒，當家庭無法負擔時，則傾向尋找市場上專業的「保母」人力，選擇將幼兒送至保母家或是聘僱保母至家中協助育兒，故在國家制定幼兒照顧政策以前，居家托育人員的運用業已存在。隨著家庭結構與社會經濟的變遷，大家庭逐漸轉為雙薪核心家庭，由於女性教育程度提高，越來越多婦女進入職場就業以維持家計，造成原先由親屬照顧幼兒的人力空缺，因而對托育的需求日漸增加，加上少子化及生育率降低的現象，使得國家開始意識到幼兒照顧不再僅為私領域的議題，而應將婦女加入勞動市場後所衍生的家務勞動照顧成本，由社會集體分擔，以促進勞動參與率，並藉由分擔育兒負擔而讓婦女願意生育，進而提高生育率¹⁶⁶。

當國家確定協助家庭分擔幼兒照顧責任的方向後，在制度設計上首重減輕家長育兒費用負擔以及穩定托育服務品質，除了建置保母證照制度外，自 1998 年開始政府採托育費用補助的方式，起初僅針對中低收入戶家庭予以補助，仍帶有殘補的色彩，而後逐漸擴及一般家庭¹⁶⁷，並由地方主管機關委託民間專業團體設置「社

¹⁶⁶ 鄧蔭萍（2017），〈臺灣與 OECD 國家之三歲以下幼兒托育政策之探討與比較〉，《民生論叢》，10 期，頁 61。

¹⁶⁷ 王舒芸（2014），〈門裡門外誰照顧、平價普及路迢迢？台灣嬰兒照顧政策之體制內涵分析〉，《台灣社會研究季刊》，96 期，頁 50。




區保母系統」，賦予其督導管理及訓練加入系統之保母的權責，提供托育服務的轉介與媒合，二者搭配後的結果，藉由托育補助作為經濟誘因，鼓勵家長將幼兒送託給受登記管理的保母，讓原先負擔照顧責任的婦女仍能留在職場就業，又因託付加入系統的保母，形同由政府管理托育服務品質，有利於托育幼兒的安全與權利。

後續因《兒童及少年福利與權益保障法》的修正，2014 年起實施居家托育服務登記制度，凡在市場上有償照顧三親等外幼兒之居托服務人員，皆須向地方主管機關登記，正式將原先在社區保母系統外的居托服務提供者納入管理，而社區保母系統亦正名為「居家托育服務中心」，受政府委託辦理居托人員登記與管理事項、媒合家長與托育人員、協助托育供需雙方簽訂托育服務契約及爭議事件處理，以及辦理托育費用補助等事項¹⁶⁸。同時，為促進提供可負擔及有品質的托育服務，衛福部於 2017 年建置「托育準公共化政策」，讓符合資格的居托人員與地方政府簽約合作，成為準公共化機制下的居托服務提供者，若是家長聘僱此類居托人員，托育項目與費用受到政府所設之收費基準管制，且可申請托育費用補助，試圖以「費用管制+費用補助」的方式引導托育人員提供平價的服務，藉經濟誘因擴大家長對準公共化托育的需求。對於市場上的居托人員而言，當家長因托育費用的考量而要求媒合加入準公共托育機制的人員時，形同產生更多接案機會，且政府針對優質的準公共居托人員提供獎助金，增加居托人員與政府簽約合作的意願，並促使其自主提升服務品質，以符合對準公共居托關係的管理規範。

整體而言，居家托育的需求一直以來皆仰賴市場滿足，對於居托服務的品質管控僅依家長的經驗與口碑掌握，隨著托育的成本日漸增加，為使得家長不因育兒而中斷職涯，減輕家庭托育負擔以增加生育意願，並管理托育服務的品質，國家開始介入原先不受規範的居托市場，政策方向大致著力於居家托育服務的可負擔性及品質優良性，然而，政策手段選擇並非直接聘用公共居托人員，或是委託居托人員

¹⁶⁸ 楊曉苓、段慧瑩、張家卉（2019），《居家托育服務中心訪視輔導工作指引》，初版，頁 5，衛生福利部社會及家庭署。



提供服務，而是維持家長從市場上尋找人力的習慣與文化，藉由托育補助與價格管制，吸引更多家長與居托人員加入準公共化的機制，同時建立居托人員登記制度，追蹤管理市場上居托服務提供狀況，給予居托人員認證與訓練的管道。換言之，政府鼓勵藉由準公共化居家托育的機制，促進平價服務的提供，對於未加入準公共化機制的托育關係，則以管理居家托育人員的制度，維繫一定的品質。


第二項 到宅托育服務與居家式長照的相同處

居家托育意指在居家環境中提供兒童照顧服務，除親屬托育外，居托又可分為由居托人員至兒童住居所服務的到宅托育，以及送托嬰幼兒至居托人員登記處所的在宅托育，前者服務性質與居家式長期照顧相同，皆是照顧服務提供者至需求者家中服務。二種服務的發展，源於社會經濟結構變遷下，高齡化與生育率降低的人口現象，導致傳統照顧失能者及家中老小的責任，難以只仰賴家庭成員負擔，形成「照顧赤字」¹⁶⁹，轉而向市場尋求專業的照顧人力，故照顧高齡者或失能者的看護及照顧幼兒的保母，長久以來皆以「個體戶」的身分存在於市場，且對於此類正式照顧資源的需求日漸上升，在照顧人力上處於供不應求的狀態。

到宅托育的對象為 12 歲以下之兒童，但因 2 歲後的幼兒開始有其他學前教育資源的挹注，6 歲以上兒童將進入小學就讀，故居家式托育的客群多為 0-6 歲的嬰幼兒¹⁷⁰，此年齡階段的嬰幼兒照顧除重視安全看視及營養照顧外，強調應提供有利於兒童學習與社會發展相關的服務。居家式長照對象則為長期失能者，服務重點為協助基本生活照顧，延緩失能惡化、促其復能及維持社會參與。雖然服務對象一為兒童一為成人，照顧服務所欲達成的目標性質有別，但本質上有相同之處：首先，

¹⁶⁹ 王舒芸，前揭註 167，頁 52。

¹⁷⁰ 兒童及少年福利與權益保障法第 25 條所稱「居家式托育服務」，指兒童由其三親等內親屬以外之人員，於居家環境中提供收費之托育服務，又同法所稱「兒童」指未滿 12 歲之人。現行托育準公共服務的費用補助申請對象，為委託與地方政府簽訂行政契約之居托人員提供未滿二歲幼兒的托育服務者，另依幼兒教育及照顧法第 3 條定義的「幼兒教育及照顧」包含居家式托育，而該法所稱「幼兒」指 2 歲以上至入國民小學前之人。



到宅托育與居家式長照服務的內涵皆與生活照顧有關且具多元性及個人專屬性，視個案狀況、家庭生活習慣、受照顧者家庭成員對照顧的期望等訂之，通常是以小時為服務計算的單位，依照受照顧者需求隨時調整照顧內容。再者，生理尚未發展完全的兒童與身心脆弱的長期失能者，在人身照顧上具有一定的照顧風險，且皆處於難為自己發聲的弱勢地位，陌生的照服提供者進入私人住家提供照顧服務，具高度私密性致難以受到外部監督，照顧雙方對彼此處在資訊不對等的狀態，須仰賴信任機制始能確保照顧服務的品質與受照顧者的安全。

在國家意識到對於兒童及失能者的照顧責任不僅只是家庭責任以後，有鑑於照顧市場上高昂的照顧費用及良莠不齊的服務品質，不利於家庭及受照顧者的權利，政府開始設置照服員及居托人員的證照制度及訓練教育的制度，並將市場上的照服提供者納入管理，一方面使照顧需求者可以知悉篩選具專業資格者提供的服務，一方面也藉由職業專業性吸引照顧人力的加入與留任。針對市場機制下形成的照顧服務價格，可能使家庭經濟負擔過大，政府建置法定居家式長照服務，以稅收財源共同負擔照顧費用，以及給予符合資格的家庭托育補助，雖然手段上有所差異，但政策方向皆著重在投入公共資源，讓照顧服務費用具可負擔性，且有一定品質。

第三項 到宅托育服務居家式長照的相異處

前述到宅托育與居家式長照服務在公共資源挹注前，市場上早已存在個人看護者或是保母從事照顧的工作，但是二者的發展軌跡仍有所差異。早期對於失能者多採用設立住宿式機構收容安置的方式，家庭受到孝道觀念影響，在家中成員無法照顧失能者時，始選擇將其送至安養機構由專業人力照顧，聘僱「外人」至家中照顧的風氣較低，居家式服務及社區式服務毋寧是在照顧需求漸增的背景下，國家因應「在地老化」的趨勢而有意提倡的服務。相反地，家長為使幼兒留在熟悉的居家環境成長，避免過早進入集體式生活，產生交叉感染的風險或是因收托人數多而無法獲得妥適照顧，較傾向聘請保母照顧，收拖時間亦彈性且可商議服務內容，致使



市場上對托嬰中心機構式的服務需求較低，居家托育反而佔優勢¹⁷¹。

此外，到宅托育與居家式長照服務的服務性質與國家政策方向具有相同之處，但具體介入市場的手段大相逕庭。《老人福利法》制定時欲將未立案機構納入管理時，其規範對象主要為提供物理空間安置老人的機構，僅依受安置者不同的照顧需求，分為長期照護型、養護型及失智照顧型老人福利機構，居家式長照服務僅是服務的一種，尚未獨立類型化為機構。在國家開始建置公共長照體系，選擇把公共資源投入供給端，委託民間單位提供實物給付，擴大可負擔長照服務的供給，沿襲著《老人福利法》的「機構管理」思維制定《長服法》，將提供居家式長照服務的單位被分類為「居家式長照服務類機構」，民眾在尋求長照人力時，與受許可設立的長照機構聯繫，等待機構調度安排旗下人力，又規定居服員須登錄在機構下始得服務，並限制機構內居家式長照服務的收費項目與金額，再藉由機構管理的規範與評鑑，課予機構對其下居服人員與服務品質督導責任。

然而，國家介入規範居家托育市場時，選擇採以托育人員「個人」為單位的登記制度，委託「居家托育服務中心」辦理登記及管理居托人員的事項，居托中心看似「機構」的角色，但其只是作為家長與居托人員媒合的中介，以及受託行使管理居托人員之單位，而非如居家式長照機構實際提供照顧服務。在照顧公共化的策略上，居家托育則是選擇以現金給付方式補助需求端，促使準公共化托育機制的需求增加，進而吸引居托人員與地方政府簽約合作，加上主管機關管制居托人員的收費項目與價格，以達提供平價服務的目的¹⁷²。換言之，相比於長照政策著重市場上的服務提供單位應經許可為居家式長照機構後納入管理，國家在居家托育的管理是直接監管居托人員的服務狀況。

¹⁷¹ 李庭欣、黃喬鈴（2022），〈家的延伸—由家長視角探究居家托育服務內涵與意義〉，《社區發展季刊》178期，頁124。

¹⁷² 王兆慶（2017），〈托育公共化的最後一塊拼圖：0-2歲托育政策〉，《社區發展季刊》，159期，頁129。



第四項 借鏡可能性

基於前述到宅托育與居家式長照服務相似處及相異處的討論可知，照顧服務提供者個人接案的現象所在多有，服務場域皆是隱密而難以受監督的私人住家，服務內容則具個人專屬性，照顧生理脆弱的兒童及失能者而產生較高的照顧風險，隨著照顧需求日漸高漲，國家開始介入市場運作，政策方向皆是強調減輕家庭照顧費用的負擔及照顧服務的品質，但政策手段上，長照制度採實物給付的方式，故重視長照服務資源的連結與輸送，廣為建立長照機構，藉由機構管理其下長照人員，追蹤服務品質；而居家托育制度則採現金給付的方式，由地方政府與有意願的居托人員簽訂準公共化契約，再提供補助給聘僱準公共化居托人員之家庭，而未簽訂準公共化契約的居托人員則提供完全自費服務，以個人接案的形式媒合需求者家庭，因此，在管理上選擇以管制個別居托人員的登記規範，管制長期由自由市場運作的服務¹⁷³。

本文認為，市場上的到宅居托人員個人接案的方式，與自費市場上個人看護者接案的模式相同，二者進入私人住家場域中對脆弱的兒童／老人提供人身相關或日常照顧服務，國家要如何監管個人看護者的服務狀況，是否應管制自費照顧市場的費用，似可以借鏡到宅居托人員的管理。然而，在機構管理的方面，《長服法》為保證受政府管理之長照機構的品質，採許可制的方式將市場上長照服務提供單位納管，即規定未經許可設立為長照機構不得提供長照服務，在居家托育制度採管制居托人員個人的登記制下，對於提供托育服務的機構管理規範尚在草擬階段¹⁷⁴，致現行居托機構的管理密度不如長照機構，又市場上媒合居家托育的仲介單位，實

¹⁷³ 施慧玲、陳竹上（2012），〈「兒童及少年福利與權益保障法」評析〉，《月旦法學雜誌》，203期，頁28。

¹⁷⁴ 考量二歲以上未滿六歲兒童教保服務機構已訂專法，實有必要制定完善托育服務法規以建構輔導及管理制度，確保受托兒童及家長權益，暨回應社會大眾對政府積極作為之期待，衛福部社家署研擬《兒童托育服務法》草案，並於2023年5月至6月間陸續辦理公聽會。衛生福利部社會及家庭署網站，<https://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=20&pid=12371>（最後瀏覽日：06/14/2023）。



與長照自費市場上人力仲介相同，僅受《就服法》管理，因此，長照機構管理若要借鏡居托機構管理確實有所侷限。

但是，現行居家托育人員以個人登記在地方主管機關下接受管理與追蹤，又地方主管機關將托育人員的登記、管理、輔導、監督及檢查事項，委託給居家托育服務中心辦理，居家托育中心在接受需求者提出要求後，會將其下符合資格之到宅居托人員名單交給需求者，由居托供需雙方自行媒合，媒合成立服務契約後，居托中心會扮演定期訪視與紛爭處理的第三方角色，事實上，其前階段媒合的功能類似於長照自費市場上人力仲介，意即僅是提供人力推介服務，並非調派人力提供居托服務，雖然在服務過程中的追蹤管理居托狀況的權能來自於政府機關的委託，與長照自費市場上人力仲介為私人營利單位不同，但本文認為就一人力媒合單位課予比一般就業服務機構更多的義務，對後續的照顧服務有關懷的責任，對居家式長照服務需求者而言較為保障，且改善在私人住家而不易監管服務品質的困境，仍有予以借鏡之處。

第四節 自費居家式長照市場向到宅托育制度借鏡之處

第一項 個人看護者管理

現行《長服法》將在私人住家提供照顧服務者，分為長照人員與個人看護者，前者須經資格認證、繼續教育與訓練，並應登錄長照機構，始得提供長照服務，且「長照服務特定項目」應由長照人員為之；後者則長照機構外之自費居家式長照服務市場上未具長照人員認證，以個人身分受僱，於失能者家庭從事看護工作者，這些自費市場上的個人看護者並非完全未具專業性，有些可能為相關科系畢業、具有照服員訓練課程結業證書或領有照服員職類技術士證者，有些則自始未有相關資格。相反地，到幼兒居家場域提供托育服務的居托人員，必須具備保母技術證、相關科系畢業證書或托育人員訓練結業證書，並向主管機關辦理托育服務登記，始能



在市場上執業。二者相比可知，提供長期失能者照顧服務的人員資格未受有限制，政府難以掌握市場從業者的專業性，僅能由家庭自行篩選適合的照服員，居托人員則是藉由資格限制保證一定的品質，也因有專業性的要求，使得照服人員進入居托市場的門檻較高。

因著加入照顧市場是否具一定資格的寬嚴程度，衍伸出人員管理密度的差異。首先，長照特約單位或長照機構提供完全自費的居家式長照服務，實際服務的人員為登錄於其下的長照人員，該人員除要接受繼續教育並遵守相關從業義務外，主要由長照機構負責督導服務狀況，包含指派安排接案且追蹤服務品質、要求製作服務紀錄以及報主管機關核定登錄等。而個人看護者無論有無相關學經歷與訓練背景，政府對其管理上形同無任何措施，任何人皆可進入自費市場提供看護長照對象的工作，無須事前向主管機關登記，服務的權利義務及爭議處理皆訴諸私法規範。

然而，居家托育人員欲進入市場，須向地方主管機關登記始得執業，所謂「登記制」與長照制度「登錄制」的差別在於，前者由照服人員以「個人」身分接受政府直接管理與追蹤，而後者則是藉由照服人員登錄於長照機構，由長照機構代替政府承擔管理責任，故長照機構若有所屬長照人員異動卻未報核定、未製作服務紀錄或業務不實記載、使未登錄或支援未報主管機關同意之長照人員提供服務等情形，皆會受到行政罰，且政府行政檢查與定期評鑑的對象為「長照機構」而非長照人員個人。在居家托育人員登記制度下，政府直接追蹤居托人員的服務狀況，故居托人員每收托一兒童，應與實際照顧兒童之人訂定書面契約，在收托的開始與結束日起 7 日內須報地方主管機關備查，地方主管機關負有新收托兒童日起 30 日內完成訪視的責任¹⁷⁵，為考量居托人員的工作負荷，設有對其收托人數的限制，以保障受託兒童的照顧品質。在服務過程中，禁止居家托育人員有虐待疏忽、兼營足以影響

¹⁷⁵ 居家式托育服務提供者登記及管理辦法第 17 條：「直轄市、縣（市）主管機關應於托育人員每次新收托兒童之日起三十日內完成新收托訪視。但提供到宅托育服務，經直轄市、縣（市）主管機關認定情形特殊者，不在此限。」



托育服務的事業、誇大不實宣傳及巧立名目超額收費，並以「居托人員」為對象，受地方主管機關檢查、訪視、輔導及監督。

從上述可知，現行制度對長照人員與居托人員的管理分別採「人員認證+登錄於機構制」與「人員登記制」兩種模式，對個人看護者則無限制從業資格，相應的管理措施亦付之闕如，僅有尚未實踐之個人看護應受專業訓練的規定。進一步細究立法者對個人看護者的管理僅規範專業訓練是否足夠，本文認為針對無任何學經歷與訓練的個人看護者，要求其接受專業訓練，固有正當性，但在訓練後的接案與服務追蹤，現行法制尚未設置有任何機制對個人看護者照顧情形監管，對長照需求者甚為不利，蓋住家為私人領域本即難以監督照顧過程，缺乏個人看護者的評鑑與追蹤機制，將導致不適任的個人看護者仍存在於市場，由資訊弱勢的家庭方承擔用人及照顧風險。另外，個人看護者中有具相關學經歷或受有訓練者，其專業性與長照人員相似，只是未申請「認證」為長照人員，針對此些個人看護者，要求其須經專業訓練以確保看護品質，似乎多此一舉，在課程設計上也難以想像，同樣是進入私人住家提供照顧服務的人員，有區分雙軌制受訓的實益。

進步言之，具有相關學經歷與證照者，有無認證為長照人員的差別在於，非長照人員不得提供經中央主管機關公告之長照服務特定項目，現行「長照特定項目」包含「長照機構針對長照服務需要者提供之身體照顧與日常生活照顧服務」，之所以限定此類服務僅能由長照人員為之的目的，是因涉及人身高度相關性，應由本身受有訓練且持續受繼續教育的專業人員為之，本文認為，居家式長照機構安排居服員到失能者家中提供與人身高度相關的二種服務，與個人看護者至長照需求者家中服務，並無二致，因此，無論是否服務於長照機構，舉凡對長照需求者提供身體照顧與日常生活照顧之人員，皆應認證為長照人員，受相關人員規範管制。換言之，自費居家式長照市場上具有學歷、訓練和證照之個人看護者應認證為長照人員，原先未具相關學經歷資格者，亦應補齊相關資格，進而認證為長照人員，始得在失能



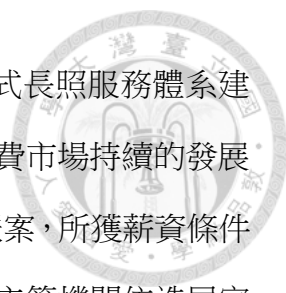
者住家提供身體照顧和日常照顧服務，修正前後對照如表所示。依此，自費居家式長照市場上提供身體照顧及日常生活照顧的服務者被認證為長照人員後，須遵守《長服法》所設的繼續教育與在職訓練規定，若受照顧對象為失智症或未滿 45 歲之失能身心障礙者，亦應分別接受相關訓練，始得提供服務。

	未具相關學經歷資格者	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	
修正前	個人看護者	經認證	長照人員
		未經認證	個人看護者
修正後	皆須認證為長照人員		

表 4：從事（居家）身體照顧、日常生活照顧服務者資格修正表
（本文整理）

本文認為現行自費照顧市場上從事身體照顧服務、日常生活照顧服務之個人看護者，應如同表 4 所示皆須認證為長照人員，且此立法構想的實踐應搭配將登錄制度調整成登記制度，蓋自費市場上原先的個人看護認證為長照人員，納入《長服法》的管理後，難以要求其「綁定」於長照機構。所謂的「登錄制度」是立法理由係為利於長照人力之管理及運用，規定長照人員應登錄於長照機構始得提供服務，且登錄的長照服務單位以一處為限，在立法過程中有立委質疑本條立法的思維應是參考自醫療模式，但社會上居家服務者多為「遊走式的個體戶」，應尊重其工作的自由度及獲利，讓其一天內可自由至不同團體安排接案，主管機關則認為登錄制度可使政府在有照護狀況或需介入支援時，得以管理及掌握，仍有規範的必要¹⁷⁶。惟本文認為採登錄制之管理方式，既僵化又限縮，形同是主管機關將其對於長照人員服務狀況的追蹤監管責任，移轉給長照機構，同時也限制居服員的接案自由，長照機構實際上亦難以監督所屬居服員至自費市場自行接案的情形。

¹⁷⁶ 立法院公報處（2014），《立法院公報》，103 卷 10 期，下冊，頁 430-431，立法院。



本文認為登錄規定是為追蹤人力資源的分配而設，在居家式長照服務體系建立之初，基於行政便宜及「機構管理」的思維所為的管制，從自費市場持續的發展及照服人力供不應求的現況觀之，與其讓居服員被動等待機構派案，所獲薪資條件有限，不如開放讓居服員得以在長照機構以外的管道自由接案，主管機關仿造居家托育人員登記制度，改以居服員個人為核心，透過相關單位的派案紀錄或居服員個人的服務紀錄，動態追蹤每個居服員在長照機構內或其他自費市場上的接案情形。

因此，本文建議凡進入私人住家提供長期失能者照顧服務之人員，皆須具備相關學歷、證照或訓練證明，並向地方主管機關登記為長照人員，適用《長服法》長照人員管理相關規定。地方政府應要求居服員與長照需求者訂定書面契約，並報主管機關備查，禁止居服員個人有虐待輕忽等侵權情事、誇大不實宣傳、巧立名目超額收費的情形，並受地方主管機關檢查、訪視、輔導及監督。此些針對提供居家托育服務者「個人」所設的登記與管理制度，若適用於居服員，不但可使從業者保有在自費市場上接案的自由，擴大照顧人力的供給，也藉由主管機關對居服員的追蹤與監督，保障居服員服務品質，同時亦促使國家更瞭解自費市場的面貌，掌握相關服務使用者的狀況，進而擬定相關政策，完善整體長照體系。

第二項 自費居家式長照服務項目與價格

由於長照對象的照顧需求與個人生活經驗和習慣高度相關，每人所需的服務不盡相同，給予自費居家式長照市場發展的空間，也使得服務成本高低有別，並反映在服務價格。在現行自費居家式長照市場上對長照需求者的收費，除了長照服務本身的費用外，尚包含如表 5 所示中介單位收取的其他費用，部分受到主管機關高度管制，部分則交由契約自治，由市場機制決定。

媒合機制	收費項目	價格管制
個人看護者接案	長照服務費用	無

長照機構 (自費居家式長照服務)	長照服務費用	收費項目與金額須經地方主管機關核定
人力仲介 (私立就服機構)	登記費及介紹費	員工第一個月薪資在平均薪資以下者，不得超過第一個月月薪；高於平均薪資者，不得超過其四個月薪資
	仲介服務費	不得超過 2000 元／年
	長照服務費用	無規定

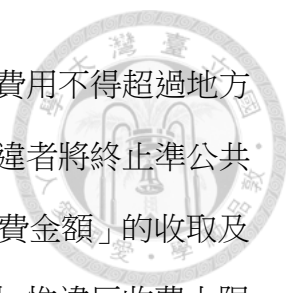
表 5：現行居家式長照人力媒合機制服務價格管制表

(本文整理)

由於照顧服務具有高度個人專屬性，且難以被量化成定價，應視契約雙方合意形成價格較符合效率，但在主管機關欲讓服務輸送公共化的政策方向上，為減緩服務商品化與階層化，對於自費市場上的照顧服務收費是否應由主管機關管制，在居家托育的政策上引起高度的討論。國家建立社區保母系統作為管理市場居托人員的機制時，初始未設有費用管制，造成市場價格隨托育補助費用的上升而漲價的現象，產生「政府補多少、業者漲多少」之補助不效率，難為家庭減輕經濟負擔，加劇托育市場化與商品化¹⁷⁷，因此，在地方政府的實踐上，開始對加入系統的托育人員規範托育費用的上限，使托育服務達平價化的目的。《兒少權法》修正後，除將市場上居托人員採登記管理制度外，亦明訂地方主管機關應邀請專家學者與相關利益團體代表協調、研究、審議居托收退費事宜，建立運作管理機制，審酌轄內物價指數及當地區家庭可支配所得，分區訂定並定期公告托育服務收退費項目及基準，試圖透過民主治理取代市場競爭。

觀此收退費項目及基準的規範對象，並不限提供準公共化服務的居托人員，所有的居托人員皆不得巧立名目或任意收取地方主管機關訂定之收退費項目以外的

¹⁷⁷ 林信廷、王舒芸 (2015)，〈公私協力托嬰中心的成就與限制：兒童照顧政策理念的檢視〉，《臺灣社會福利學刊》，12 卷 2 期，頁 20。



費用，違者受有行政罰，但準公共化機制下的居托人員所收托育費用不得超過地方主管機關簽約收費上限，亦不得擅自調高費用或收取額外費用，違者將終止準公共化契約，並應將超收費用退還給家長。兩相比較可看出，在「收費金額」的收取及調整上，準公共居托人員受到比非準公共化居托人員更高的限制，惟違反收費上限的準公共化居托人員僅是退出準公共化機制，仍可在市場上以非準公共化居托人員之身分營業。

現行各地方主管機關皆在《兒少權法》的授權下訂定居家托育收費項目與基準，多數將日間、全日及夜間托育費用列為應收項目，臨時或延長托育費用則依地域不同而可能為應收或得收項目，部分比照勞基法規定之基本時薪為收費上限，部分則交由托育人員與家長契約合意；年終、年節獎金、副食品費則為得收項目，前二者亦多交由家長與居托人員合意，副食品費則由地方主管機關明確訂定費用上限的金額¹⁷⁸。在適用範圍上，部分縣市明文規範此收退費項目及基準不適用到宅服務¹⁷⁹，部分縣市則分別訂在宅服務與到宅服務的收費基準，但強調此收費基準僅是參考價值，托育供需雙方可依托育人員的專業資條件議定實際收費¹⁸⁰，多數縣市則未說明適用範圍，看似是一體適用在宅及到宅托育服務，惟以〈臺北市居家式托育服務收退費項目及金額〉為例，所設 10 小時日間托育費為 17,000-18,000 元，與到宅托育市場行情有所落差，且從衛福部設家署建置的居托人員媒合平臺上到宅居托人員自行設定的收費條件觀之，實際到宅托育的收費達 3,0000 以上者所在多有，遠高於地方政府所設的收費上限基準。事實上，收費基準所設的費用上限所欲規範的

¹⁷⁸ 以臺北市居家式托育服務收退費項目及金額為例，應收項目為托育費，得收項目為餐費（副食品）、延長托育費及節慶獎金獎品（中秋節、端午節及年終），收費以月為原則，社會局公告日托及全日托之托育費上限，例如：信義區日間托育 10 小時每月上限 17,000-18,000 元，全日托育每月 24,000-26,000 元，半日托及臨托由居家托育人員與家長於契約合意訂定。臺北市府社會局網站，<https://dosw.gov.taipei/cp.aspx?n=CB581012FB5287FD>（最後瀏覽日：07/23/2022）。

¹⁷⁹ 彰化縣政府辦理居家式托育服務收退費基準：「半日托育、夜間托育及到宅托育服務之托育費，由家長與托育人員於托育服務契約合意定之」

¹⁸⁰ 金門縣居家式托育服務收退費項目及基準：「本托育費用收費參考標準，僅供托育人員/家長參酌，雙方可參照托育人員服務年資、居住地、是否具合格保母技術士證等相關條件議定，相關收退費規定請依兩造契約內容規範行使。」

範圍應只限在宅托育，在到宅托育的部分仍以市場機制及契約雙方合意收費價格，即使是準公共化下的到宅托育，在實踐上亦欠缺收費管理的模式，蓋居托人員至幼兒家中服務，實際能收托的人數較在宅托育有限，承擔的人身安全風險亦較在宅托育高，且服務事項與內容可能超過在宅托育人員所提供的服務，故難以由主管機關訂定收費管理模式¹⁸¹。

雖然現行到宅托育仍是將收費價格交由居托供需雙方自行決定，但在《兒少權法》中留有地方主管機關得訂定收退費管理機制的授權規定，且衛福部社家署公告的〈到宅托育服務契約範例〉就收費價格的說明，亦明文收退費標準管理機制由地方政府定之¹⁸²，故政府仍有以制訂收費基準，介入市場價格形成機制的權力，因而受到相關的討論與批評。支持者認為政府管制托育收費項目與價格，一方面可減少家長與托育人員間就費用期待產生的分歧，節省訪視輔導員處理費用紛爭耗費的行政量能¹⁸³，一方面則是防止居托人員訂立各種名目剝削有托育需求的家長，藉由多元利益團體代表因地區而制訂的收費基準，減少媒合時契約雙方資訊不對等的情形，讓家長得以在選擇托育人員時有所依歸，托育人員也能在議價時說明收費與市場行情相同，或是何以收費較市場行情高或低的合理性¹⁸⁴。

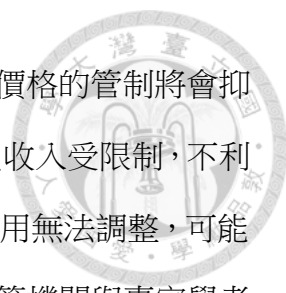
¹⁸¹ 臺中市政府托育管理委員會 2019 年第 2 次會議中，有委員提議將到府居家托育人員，欲簽訂準公共化契約者，亦納入收費管理模式，訂定托育收費基本費用參考值，臺中市政府回應之意見表示：「到府保母係指托育人員受兒童之父母、監護人或其他實際照顧之人委託，至兒童住所或其他指定居所提供之托育服務。因到府保母不同於在宅提供服務之托育人員於服務登記處所提供服務，而是至委託人家中提供服務，故其承擔之人身安全風險相對較高。另外，到府保母所提供之服務係屬其與委託人合意訂定之服務，其服務事項有可能遠超過在宅保母所提供之服務範圍，故若訂定到府居家托育人員之收費管理模式，恐違反到府居家托育人員選擇到府工作本意，亦可能造成許多反彈聲浪。」

<https://www.society.taichung.gov.tw/media/524256/108%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E7%AC%AC%E4%B8%89%E5%B1%86%E7%AC%AC%E4%BA%8C%E6%AC%A1%E6%9C%83%E8%AD%B0%E7%B4%80%E9%8C%84.pdf>（最後瀏覽日：09/26/2022）

¹⁸² 〈到宅托育服務契約範例〉說明：「四、收退費標準管理機制：由各地方政府成立「托育人員托育制度管理委員會」，審酌轄內物價指數、當地區最近二年托育人員服務登記收費情形，依托育服務收托方式分區訂定居家式托育服務收退費項目及基準，並定期轄內分區收費情形。」

¹⁸³ 張家卉（2017），〈以居家托育服務中心視角評析「托育一條龍」平價托育政策〉，《兒童照顧與教育》，7 期，頁 57。

¹⁸⁴ 徐珮玲（2020），〈政策造成的斷裂 vs. 保母的自我韌力策略—臺北市在宅日托保母的經驗整理與反思〉，頁 52，世新大學性別研究所碩士論文。




然而，質疑政府制訂齊頭式收費標準者認為，對收費項目與價格的管制將會抑止托育人員提供新興服務的意願或影響服務品質，也因托育人員收入受限制，不利於招募居托人力的加入，對於有托育特殊需求的家庭，因托育費用無法調整，可能導致居托人員不願承接需特殊照顧的幼兒¹⁸⁵。此外，現行地方主管機關與專家學者和多元利益團體代表共同擬訂收費基準，但定價方式及價格是否與市場行情及慣習收費方式相同，亦有所疑問，以臺北市制訂友善托育補助計畫下的居托服務費用管理機制為例，社會局就副食品費的價格是參考當時保母系統機構下居托契約紀錄的收費平均值，惟托育實務現場就副食品費有三種收費型態，其一為托育費與副食品費分開計算，一為托育費涵蓋副食品費，因此托育契約上副食品費用所填寫的金額是 0 元，另一為彈性收取副食品費，實際收取費用可能高於原先契約所載金額，因此，以市場上的托育契約所載價格取平均值之方式，將造成公部門訂出的價格基準與托育實務斷裂的情形¹⁸⁶。

雖然有政府不應制訂收費基準干預市場機制之主張，但本文認為居托制度下授權地方主管機關可與多元利益代表，共同參與收退費管理機制的規定，應可適用於居家式長照服務。首先，居家式長照服務與失能者人身照顧有關，從簡單的代購採買到專業的人身照顧，消極的安全看視到積極的復能服務，範圍廣泛，在專業性與功能性不一而足，服務品質是否與服務價格相稱難以被衡量，容易形成資訊不對等的情況，蓋服務品質與價格本身是否相稱，需求者難以判斷，可能受限於迫切的照顧需求，無法在資訊充足情況下做出自由選擇，因此需要政府作為第三方角色介入管制，以免長照需求被巧立名目變相收費或任意加價而遭剝削。再者，藉由專家學者與相關利益團體代表共同協商，一方面可避免政府單方決定市場價格產生的失準，一方面制定出的應收費項目、得收費項目及價格較能如實反映市場樣貌。

現行《長服法》下地方主管機關對長照機構自費服務項目與金額具有核定權，

¹⁸⁵ 張家卉，前揭註 183，頁 60。

¹⁸⁶ 徐珮玲，前揭註 184，頁 46-49。




但卻未說明核定的判準以及現行各縣市對自費長照服務項目與金額核定的情形，在個人看護者自行與案家媒合或是從非長照機構以外管道接案，衛福主管機關皆未就居家式長照服務價格有所規範，交由長照需求者與長照人員議價，惟因照顧服務本身難以量化、供需雙方資訊不對等，且照顧服務的需求往往具有緊急性，本文認為自費居家式長照制度宜參考居托制度以「照顧費用（日間、夜間、全日、臨時及延時服務）」為應收項目，並以時間為計費單位，經過多元利益團體代表討論收費基準，由地方主管機關公告之，而違反此收費基準效果為何，本文認為在經過多元利益團體代表討論過的收費項目，應可反映市場實情，居服員即不可收取超過項目以外的費用，以避免巧立名目向照顧需求者收費，而價格部分為避免過度遏止自費市場的能動性，讓居服提供者因應不同個案保留價格調整的彈性，應定性為供民眾與居服員訂價時參考用，實際收費金額仍由雙方契約議定之，長照需求者可藉由收費基準所公告的價格，在服務前知悉現行市場行情，判斷居服員訂價的合理性，作為居服員商議訂價的基礎，同時又保有自費市場發展創新服務的空間。

至於第三方以組織方式經營的中介單位所收取的相關費用，現行就業服務費用是由勞動主管機關定之，收費方式直接制定服務費金額上限或以月薪定登記費及介紹費上限的方式，放在居家式長照服務領域並不妥當，因逕由主管機關制定上限的作法，可能遏止業者精進媒合服務及積極履行後續管理責任的意願，而採月薪計算登記費及介紹費，不適用於臨時性及短期性的居家式長期照顧關係。本文認為，為兼顧業者經營成本的分擔，保障照顧供需雙方不被從中剝削，主管機關應就居家式長照人力媒合機制的市場現況，與照顧供需雙方、中介單位經營業者及相關利益團體，共同協商制定針對自費居家式長照媒合費用的收費項目與費用計算基準，結合市場多元聲音，折衝出因地制宜的收費基準。

第三項 人力仲介機構管理

在居家式長照領域，《長服法》對提供居家式長照機構的設立、人員配置與督



導責任、營運、收費皆設有高密度的管理，由於居家式長照機構為長照服務契約的主體，受相關規範及主管機關的評鑑與監督，其功能主要為管理所屬長照人員服務狀況，安排調度人力以維持服務不中斷，追蹤長照服務與個案狀況，即時解決照護糾紛，民眾對長照機構及其所屬人員的服務品質應可信賴，政府也有意引導民眾從長照機構獲得專業服務資源。然而，長照機構服務量能有限，長照需求者仍仰賴從自費居家式長照市場上非長照機構的管道，尋找居家式長照服務人力，實務認為人力仲介與居家式長照機構有別，不屬於未立案機構提供長照服務的範疇，故非《長服法》完全禁止經營的對象，現行制度對人力仲介尚有《就業服務法》就私立就業服務機構的管理規範，確保在雇主與勞工就業媒合的權益，但未進一步就居家長照產業的特性，設置有別於為其他職業求職徵才的規定，然而在光譜中間的單位則全訴諸於私法關係，形同不受行政監管的狀態。

在照顧現場常有非長照機構且非就服機構的中介單位從事媒合照顧人力的業務，長照需求者往往在急需獲得照顧資源的狀態下，委任該單位尋找適任的照服人員，但因資訊不對稱，只能被動接受派案至家中的照服人員，對該人員背景與專業性不甚了解，形同要自行承擔用人與照顧風險¹⁸⁷，若有照顧糾紛發生向該機構反映，其處理方式至多是更換其他照顧人力替補，該不適任之照服人員仍派至其他案家服務。然而，從圖 5 可知，居家式長照機構與仲介機構，就「媒合人力」的功能本質相同，既然安排居服人力本身涉及長照需求者的隱私與安全，仲介機構經營媒合服務獲利，即應要求其擔負相應責任，現行制度僅著重居家式長照機構的管理，未就此一居於長照需求者與居服員間的人力仲介，有更高的管理密度，導致從長照機構或機構以外媒合照顧人力的長照需求者保障有所差異，應有調整之必要。

¹⁸⁷ 有家屬聘僱醫院簽約委外的看護公司派遣人員照顧患者，在發生照顧意外後，發現該看護公司實屬清潔公司，主要業務為派遣清潔人員，在醫療機構依照採購招標制度外包業務下，仍會有對服務單位與人員資格的質疑，遑論由家屬於自費居家式長照市場委任仲介派遣單位，接受其安排的照顧人力所面臨之資訊不對稱風險。公視新聞網 (09/06/2022)，〈長者跌倒過世 家屬質疑清潔公司充當照服員〉，<https://news.pts.org.tw/article/598528> (最後瀏覽日：10/04/2022)

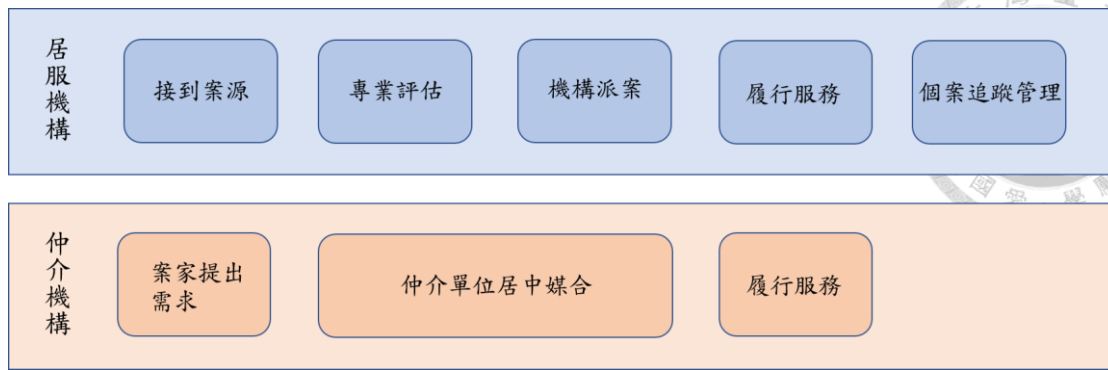



圖 5：居家式長照服務機構與人力仲介機構服務輸送架構圖

(本文自繪)

同樣是由照顧需求者於市場上媒合照顧人員的領域，嬰幼兒托育服務依服務場域分為「居家式托育」與「機構式托育」，前者指將嬰幼兒託付給居托人員之在宅托育或是到宅托育，後者則是送托嬰幼兒至托嬰中心，在居家托育的領域，並未有如同居家式長照機構營運方式之「居家式托育機構」，反而是由居托人員個人為托育服務的契約主體，實際提供居家托育服務。觀居家托育的歷史制度化歷程，「保母」存在於市場行之有年，在建置居家托育制度時，以現金給付方式補助家長端，而非如長照服務採實物給付，使得居托政策方向並非委託民間單位設立長照機構提供服務，而是維持居托人員個人接案的經營模式，以社區保母系統及後來的登記制管理居托人員個人。因此，現行居托市場上存在的媒合管道，一為居托人員及家長自行在人際網絡與社群上聯繫，衛生福利部社家署為此成立托育媒合平台，家長可在平台網站瀏覽有居家托育登記證的居托人員背景，並與之聯繫，二為營利的人力仲介業，其三為地方主管機關委託之居家托育服務中心，由中心推介其下登記的居托人員名單。

觀諸各縣市之居家托育服務中心之業務，主要受地方政府所託辦理托育保險、在職訓練、托育補助及定時訪視輔導以管理居托人員。在媒合居托供需雙方上，居托中心往往是在接到家長的用人需求後，提供符合家長需求的托育人員名單，由家




長與托育人員洽談，後續追蹤媒合結果與進行登錄托育人員登記管理資訊系統的行政作業，若沒有適合的人選，僅能讓家長等待再次媒合的機會，無法指揮調度登記在其下的居托人員接案¹⁸⁸。履約過程中，居托中心須定期訪視托育狀況，當產生契約爭議及收到申訴時，居托中心居中擔任保親溝通的角色，若有違反兒少權益及居托人員登記管理規範的事情時，則負有通報地方政府的責任。現行對居托中心的管理僅規範應配置符合專業資格的訪視輔導及督導人力，地方政府應對居托中心進行督導管理、定期評鑑及協助居托中心進行跨單位協調事宜，其評鑑的重點置於是否詳實訪視紀錄與追蹤居托狀況、落實居托人員登記與管理規範以及媒合、轉介、通報與危機事件處理流程等行政作業的完成。

由上述可知，居托中心立於照顧關係中具媒合功能之第三方單位，但無須如長照領域之照管中心，事前評估家長與幼兒的狀況，主動擬定照顧內容，僅須依照照顧需求者所列條件媒合適當人力，照顧契約存在於照顧需求者與照顧服務提供者間，在居家托育採「登記制」下，主管機關直接追蹤管理居托人員個人，但需求者就照顧爭議處理對家長而言，仍會仰賴先跟對接的單位反映，由該單位即時處理糾紛或另調人力，而非逕向主管機關申訴，歷經行政程序始定紛止爭，地方居托中心即擔任此第一線單位的角色，作為家長與主管機關間的橋樑，對政府方而言，要能掌握市場上照服人員服務狀況，達到登記制下的有效管理，仰賴第一線組織的訪視追蹤與通報，故《兒少權法》賦予地方主管機關委託民間團體辦理相關管理事宜的授權規定，因而有居托中心的存在。

雖然居家托育領域中亦存有營利的人力仲介業，除《就服法》規定追蹤就業媒合狀況與協助勞動關係的爭議處理外，多是交由市場機制自我管理媒合服務的經營，讓業者間為爭取競爭優勢而發展服務多元性及把關品質，與居家式長照人力仲介的管制密度相同，已如本章第三節第四項所述。又居托中心是由地方政府委託民

¹⁸⁸ 楊曉苓、段慧瑩、張家卉，前揭註 168，頁 37-41。



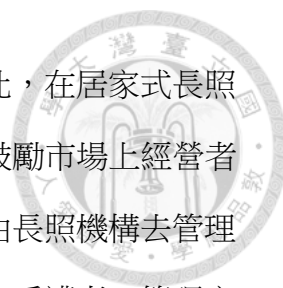
間社團或學校等法人主辦，該團體性質多為非營利，擁有居托人員管理的權源是來自政府，為實踐居托人員登記制度而賦予居托中心監督及輔導居服人員的權力¹⁸⁹，因而有製作媒合紀錄、定期訪視、爭議處理與通報等責任，主管機關基於監督受託事項是否達成之政策目的，而具有介入規範居托中心運作的正當性，看似難以從居家托育之第三方單位借鏡於自費長照市場中的人力仲介業管理。

然而，本文認為，居托中心雖然是受委託辦理政府管理居托人員的事項，仍有可供借鏡於自費居家式長照市場仲介業之處，細究居托中心在「媒合人力」的功能上，與居家式長照市場上的仲介業相似，本質上皆重視「人員管理」，居托中心調度安排人力的主動性低，主要仍採用推介名單的方式，給予照顧需求者較大的選任與議約權，由家長自行與居托人員聯繫，對於媒合成功後的照顧過程，以記錄訪視結果、爭議處理及履行通報責任，作為回報照顧現場狀況給主管機關的中介，減少主管機關直接查處居托人員的行政成本。在居家長照人員採個人登記制的立法構想下，主管機關勢必要仰賴中介單位管理居家式長照市場，因現行照管中心的業務主要為公共長照的資源佈建與連結，若將自費市場的管理交由照管中心為之，可能行政負擔過重，不如課予原先在市場上即已行之有年的居家人力仲介部分管理責任，充當政府與居服員間的角色。

第五節 借鏡後的法政策建議

無論是居家式長照服務或居家托育服務，早在政府投入資源、擬定相關政策時，即存在自費市場，服務人員與照顧服務需求者自行磋商媒合，後發展出各種類型的中介單位經營者，將原本零散的照服供需雙方聚集而協助媒合。當政府關注到照顧服務的公益性，開始對市場進行管理時，會面臨到居家式照顧服務隱蔽性的特色，讓政府無法掌握自費市場樣貌，進而在政策制定上產生困難，又若

¹⁸⁹ 直轄市縣市政府居家托育服務中心執行業務處理原則第 8 條：「直轄市、縣（市）政府對於托育人員違反兒少權法、居托登記管理辦法為行政處分時，應參酌居托中心輔導訪視紀錄及相關資料。」



對市場上各行為者施以監管手段，也造成行政成本的負擔。就此，在居家式長照領域上，衛福主管機關致力於建置法定居家式長照服務資源，鼓勵市場上經營者設立為長照機構，輸送有品質且具可負擔性之長照服務，並藉由長照機構去管理長照人員，但對於自費市場其他非長照機構之中介單位以及個人看護者，管理密度較低，甚至是毫無管理的狀態。

然而，居家式長照人力媒合平台的興起，衛福主管機關卻一改往常對自費市場毫無積極監管之舉，大張旗鼓對平台裁罰，惟其裁罰依據卻是《長服法》禁止非長照機構為長照廣告之規定，蓋其文義上涵蓋範圍最廣，只要「非長照機構」為與長照服務相關的廣告，皆可認是本條的裁罰對象。但就自費市場上非平台形式的仲介機構及其他媒合機制，仍維持不積極納管的態度，未能藉平台管制議題而重整對自費居家式長照市場的管制。

從衛福部建立長照體系的宗旨觀之，管理服務內容與價格、長服機構、長照人員的目的，皆是為保障長照服務的品質，滿足人民的照顧需求，在法定居家式長照服務市場，因涉及公共資源的分配，理應由衛福部門進行較高密度的管理，但同樣是身心脆弱的長照需求者，到自費市場上購買居家式長照服務，卻要自行承擔照顧風險，在受照顧者權益保障上極為不足，因此，本文認為衛福部門對自費居家式長照市場上媒合人力至需求者家中的各種機制，應皆納入管理，不得藉部分中介單位是人力仲介或供應之故，而推由勞動部門管理，因欠缺管理而生之風險實與照顧有關，最終仍是長照需求者承擔。

承前所述，本文認為衛福部門管理自費居家式長照市場，或可參考居家托育制度下以「居托人員」為管理對象，關注到居家式長照服務市場上，本即有許多以個人身分接案的看護，無須如現行《長服法》區分個人看護者與長照人員，毋寧讓所有本國籍個人看護者皆受長照人員認證，要求其與長照人員具同樣的專業資格與訓練，並將現行透過長照機構管理長照人員之「登錄制」，改為「登記

制」，使衛福部門直接對個人接案的長照人員之照顧服務狀況進行追蹤管理，監督服務品質。



再者，在公費居家式長照服務輸送上，涉及有限資源的分配，且為減輕人民照顧上的經濟負擔，衛福部門固然應訂明收費項目及金額，但就自費居家式長照服務收費，或可放鬆管制，採以小時計算照顧服務費用，且居服員與機構不得巧立名目收費，同時，為了使照顧契約雙方保有議價的彈性以及市場服務創新發展性，以及為避免資訊不對稱等市場失靈現象發生，衛福部可參考居托制度對收費基準的擬定，藉由政府部門的力量，匯聚市場上多元利益團體，共同討論出收費基準，一方面得以貼近市場供需機制，一方面讓市場上各行為者有所依歸。因此，原先《長服法》規範長照機構自費收費項目與金額須報請地方主管機關核定，本文認為應可交由提供自費服務之中介單位業者、長照需求者及家屬與相關利益團體，依前述共同討論收費基準作為參考依據，再交由市場供需機制平衡。

另外，當市場規模逐漸擴大，照顧供給與需求者越來越多，中介單位居中聚合資源以減少照顧供需雙方溝通成本即趨重要，在照顧過程中具一席之地，本文於第二章將現行自費居家式長照市場上媒合機制分類為光譜，一端為私立就業服務機構性質之仲介，一端為居家式長照機構，衛福部認兩者有別，僅針對後者施以高密度的管理，對前者甚或是光譜中間各種中介單位毫無管理，卻未說明區別的判準，也忽視了市場上長照需求者對長照機構以外之媒合單位的依賴。就此，本文建議衛福部正視光譜一端之人力仲介與光譜中間各種中介單位，皆屬居家式長照服務產業下的經營業者，因其與長照機構皆有媒合照服人力至長照需求者家中的功能，就提供照服人力仲介或供應的機制，可在《長服法》下設立「居服員仲介機構」類別，要求該單位須經衛福部門許可登記為「居服員仲介機構」而納管，就提供居家式長照服務的單位，仍維持《長服法》原先即有的「居家式長照機構」分類，即本文認為現行市場上的人力仲介及處在監管灰色地帶的中介單位，至少皆應經許可設立




為「居服員仲介機構」，就照顧過程負有最低限度的機構責任。二類型機構分類判準與管制建議，如以下表 6 所示：

	居服員仲介機構	居家式長照機構
分類判準：	機構對長照需求者的契約給付內容 機構對照顧服務的形成、調整、建議權限程度 機構對居服員／個人看護者的選任、指揮、監督權限程度 機構對照顧服務品質及個案追蹤管理程度	
主管機關	衛生福利部	
許可制	應經許可設立為居服員仲介機構	應經許可設立為居家式長照機構
服務內容	人力仲介 由需求者與居服員成立照顧契約	長照服務 由機構與需求者成立照顧契約
人員管理	個人看護者皆要認證為長照人員，並登記在地方主管機關，以個人身分紀錄服務狀況，可在不同機構間自由接案	
收費項目與價格	照顧服務以時計價，禁止機構與居服員巧立名目收費，透過多元利益團體代表討論、制定收費項目與參考基準（含照顧服務費用及機構抽成費）	
機構管理重點	確認由其所媒合之個人看護者具居服人員資格、媒合服務紀錄、對照顧服務具關懷義務、異常事件通報責任	長照機構的財務健全、居服督導的專業培育、照顧服務品質追蹤與紀錄、居服人員的訓練與管理、長照需求者權益保障（含照顧服務不中斷責任）

表 6：自費居家式長照服務媒合機制之分類判準與管制建議表

（本文整理）

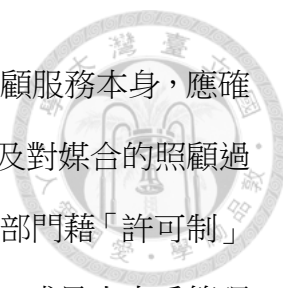
雖然居服員仲介機構非實際提供照顧服務之單位，而是從事居服員人力仲介與供應業務為核心，但有鑑於居家式長照服務本身和人身安全及使用者隱私高度相關，著重照顧供需雙方的資訊對等與信任，且家庭對於居服員的指揮監督力不如求才之企業強，故應課予居家式長照服務產業之居服員仲介機構更多的責任。首先，既然居服員仲介機構居於照顧供需雙方間，掌握資訊優勢，則應忠實履行受委任的事項，除應依個案需求盡力安排妥適人選外，當法制上規範個人看護皆以「個人」身分登記為居服人員，始得提供居家式長照服務時，居服員仲介機構即要把關其下



媒合的照服提供者是否具此資格，接收到未具居服人員資格之看護的求職需求，應即時通報衛福部門，使主管機關得以介入檢視該看護者是否有未受登記卻從事居家式長照的情形，又若居服員仲介機構安排未具居服員資格之個人看護提供照顧服務，本應負起違法媒合的責任，當該個人看護進而對長照需求者有侵權或導致死亡之情事時，居服員仲介機構應負責，不得諉為其僅是提供媒合服務而卸責。就此，對長照需求者而言，意謂著從居服員仲介機構獲得的照顧服務人力，皆符合居服員資格，具有一定的專業。

第二，在媒合派案時，居服員仲介機構應就媒合情形製作紀錄，除能供衛福管機關檢查該居服員仲介機構是否確實契約內媒合人力等受兩方委任的事項，同時也能掌握自費市場的面貌，作為長照政策擬定的參考，又居服員仲介機構在提供媒合服務時，蒐集、處理及利用個人資料應遵守個資相關規範。第三，在媒合成功後，以往私立就業服務機構的角色即退出求職求才雙方，不關注照顧的狀況，即使是派遣勞動型態的經營者，勞動主管機關課予之機構責任亦側重確保派遣勞工的勞動條件，實際職務內容與懲處由要派事業為之。但在居家式長照產業中，本文認為應課予居服員仲介機構定期關懷其下媒合之照顧供需雙方，以及照顧過程中發生死亡、傷害、暴力、性侵及性騷擾等異常事件通報的義務，惟課予此責任之目的與設置居服督導不同，後者是要視失能者個案狀況擬定更合適的照顧內容，及時輔導居服員的照顧服務、汰換不適任居服員，或是進行個案追蹤管理，前者是為藉由居服員仲介機構關懷長照需求者的機會，讓長照需求者有回報照顧問題的管道，透過居服員仲介機構定期關懷的紀錄，以及將照顧過程異常事件即時回報給衛福主管機關，維持在私人住家提供居家式長照服務的「能見度」，協助衛福部門對自費居家式長照服務品質的追蹤與管理。

整體而言，衛福部門應將居家式長照產業中的中介單位，至少作為居服員仲介機構管理，除在媒合階段應按長照人力供需雙方所定條件媒合適當人選與案家、收



費項目資訊公開、保密義務及個資處理外，居服員仲介機構對照顧服務本身，應確保其媒合至案家的服務人力具居服人員資格，紀錄媒合狀況，以及對媒合的照顧過程有關懷義務，並將照顧所生爭議或異常事件進行通報，使衛福部門藉「許可制」為民眾把關居服員仲介機構的品質，避免現行人頭派遣公司林立，或是由未受管理之中介單位安排來路不明的人力造成的照顧風險。透過將市場上之仲介與其他中介單位作為居服員仲介機構納管，不但使衛福部門得以掌握自費居家式長照市場的樣貌，追蹤管理自費居家式長照的品質，也讓居家場域中所生的照顧爭議與異常事件，能藉居服員仲介機構通報予衛福主管機關介入與處理。

另外，當一居服員仲介機構的營運，對照顧服務的形成、調整、建議權限程度、對居服人員的選任監督指揮程度，以及機構對照顧服務品質及個案追蹤管理程度越趨提高，以致於該居服員仲介機構本身即是長照服務的提供者，則應登記為「居家式長期照顧服務機構」，與現行長照機構般納入管理，因其不僅只是從事居服員仲介，而是實際提供長照服務，對長照服務的輸送與品質應有所保證，衛福部課予長照機構的責任即非僅媒合紀錄、關懷與通報責任，而是從機構的財務制度即應穩健，使長照機構不致經營不善而影響照顧服務品質，又機構組織上應設具有照顧專業之居服督導，管理及輔導其下居服員提供的照顧，以專業角度形塑長照服務內容，調整與建議符合長照需求者身心狀況的服務，並予以追蹤管理個案，且長照機構應保障居服員的勞動權益，以及監督與培訓居服員的認證與教育訓練，另就長照需求者所受照顧服務品質負保證責任，調派人力與轉介資源，使照顧服務不中斷。

當衛福部將現行居家式長照產業內具媒合功能的人力仲介與其他中介單位，以「居服員仲介機構」納管，使其相比於私立就業服務機構，在媒合後的照顧過程仍有最低程度的關懷與通報責任，至少就照顧服務的品質得以追蹤，即無須固守現行《長服法》以違法長照廣告去裁罰非長照機構性質之其他同業者，而是從照顧服務的管理作為管制的切入點，實質保障居家式長照需求者的權益。

第五章 居家式長照人力媒合平台的管制政策思考

傳統居家式長照產業內存在如本文所定義之居服員仲介機構與居家式長照機構，惟隨著數位科技的興起，網路平台連結商品或服務的供需雙方，成為新型態的中介單位，對傳統非數位形式的產業市場帶來挑戰，放在居家式長照產業內亦同，當市場上出現居家式長照人力媒合平台時，主管機關即面臨到是否對此類平台設有進入市場的門檻，又對平台的監管方式與密度是否與其他非平台的經營者相同，在產業管制、消費者保護、稅法、勞動法及競爭法等方面產生新的問題。

為此，歐盟委員會為避免會員國依其國內法規範應對平台時，造成管制的碎片化，於 2016 年訂定〈歐盟協作經濟綱領〉提供會員國管制共享經濟活動的方向¹⁹⁰，建議各國在重新審酌協作平台立法是否具合理性及衡平性時，不宜一概禁止平台進入市場，或是限制進入市場的數量，而是應考慮此商業模式的特點及活動性質，思考管制方向。以〈歐洲協作經濟綱領〉為基礎，我國行政院國發會於 2018 年制定〈行政院所屬各機關因應平台經濟發展法規調適參考原則〉，作為因應各產業平台經濟興起的管制方向指引，在檢視既有法規時應以秉持自律、彈性與創新原則，促進平台經濟發展為方向，解除不必要管制，藉以與國際立法趨勢接管，但同時要維護公平競爭環境、保障消費者權益並維護國民健康。

然而，當平台經濟往照顧產業發展時，我國政府部門態度對居家式長照服務人力媒合平台卻採取保守的態度，一方面質疑平台有規避現行產業管制之嫌，隱晦說明依個案有可能是未經許可的就服機構或長照機構，一方面以違法長照廣告行為處罰平台的經營，未根本地檢視現行管制法規是否足以因應數位經營方式的業者，以回應居服員的就業需求與長照需求者的照顧需求，與鼓勵創新產業發展的精神

¹⁹⁰ European Commission, Commission Staff Working Document Accompany the document, Communication from the Commission to the Europe Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Regions, *supra* note 30, at 3.

及前述管制方向指引背道而馳，有重新檢討管制政策的必要。



第一節 現行法制對居家式長照人力媒合平台規範不足

衛福部以函釋說明平台公司服務樣態似為專門媒合長照人員之人力仲介¹⁹¹，又勞動部則認為平台若有促使雇雙方簽訂聘僱契約食物者，且該平台設有職業介紹、人力仲介等就業服務業務範疇或雇主與求職人須透過該平台始得聯繫，則應申請私立就業服務機構設立許可¹⁹²。就此，在 Care724 案中高雄市政府及高雄地方法院皆認為個人看護者與長照需求者透過平台簽訂勞務契約，且平台經營模式有促成照顧供需雙方締約之效，形同經營就業服務業務，應經許可設立為私立就業服務機構。然而，是否讓此類居家式長照人力媒合平台設立為就業服務機構，即可達到行政上產業管理之效，有所疑問。

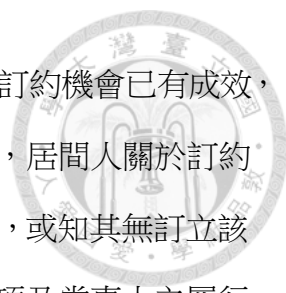
雖然不同的就業服務機構與求職者、求才者三方間所簽訂的契約型態不同，但其本質為勞務契約，即就服機構至少應履行雙方資訊傳遞、媒介工作機會及促成勞雇雙方勞務契約簽訂的責任，但因當事人間約定之契約內容不同，就服機構與勞雇雙方可能是居間關係、委任關係或是居間與委任混合關係，而勞雇雙方簽訂之勞務契約，可能是僱傭關係、委任關係或承攬關係等，不一而足。惟究其本質，因仲介契約給付義務核心即為受求職者與求才者雙方委託，於當事人間斡旋以促使契約成立，故人力仲介的契約典型之一即是居間契約，又主管機關認特定產業內居間人於交易上握有資訊，為達行政管理之目的，施以強力的行政監督，而設有不同的行政業管法規，稱為「特殊居間」¹⁹³，《就服法》下的人力仲介即為一適例。

民法上「媒介居間」契約指當事人約定一方為他方為訂約之媒介，他方給付報酬之契約，學說有認居間人是否報告訂約機會在所不問，但須委託人與他人訂約是

¹⁹¹ 衛生福利部(108)衛部顧字第 1081962312 號函。

¹⁹² 勞動部(106)勞動發就字第 1060523684 號函。

¹⁹³ 邱聰智、姚志明（2002），《新訂債法各論》，初版，頁 323，元照出版。




基於居間人介紹與斡旋，居間人始得請求報酬，但若居間人報告訂約機會已有成效，則委託人仍有支付報酬之義務¹⁹⁴。又依照民法第 567 條之規定，居間人關於訂約事項應就其所知，據實報告於各當事人，對於顯無履行能力之人，或知其無訂立該約能力之人，不得為其媒介，另若以居間為營業者，關於訂約事項及當事人之履行能力或訂立該約之能力有調查之義務。

從居家式長照人力媒合平台的經營模式觀之，平台架設網站供照顧供需雙方註冊成為平台會員，平台多標榜由照顧供需雙方自行瀏覽彼此資訊，擇定符合己需者，透過平台即時通訊系統溝通後媒合，多數交易是由照顧供需雙方自行磋商媒合，平台並未介入，就此即與媒介居間之居間人從中斡旋致契約成立不同，蓋平台經營的特色即是照顧供需雙方有自行媒合的自主性，又，即使認為平台提供相關數位頁面與機制「報告」締約的機會，且有些平台會介入雙方面試或是以人工方式撮合，形同媒介居間人，現行《民法》僅強調居間契約居間人就媒介契約時負有忠實報告及調查義務，當照顧供需雙方成立照顧契約後，媒介居間人即履行居間契約，得請求報酬，對平台在契約成立後照顧階段有「督促照顧契約履行」之控制權漏未評價，遑論課予相應的責任，故僅以私法上居間人責任要求平台在媒介締約過程中，負有忠實報告及調查義務，並不足夠。

此外，即使勞動部以現行《就服法》管理人力仲介業的居間人，其管制重點同第三章第一節第二項所述，亦置於就業服務項目費用項目及金額收取、如勞雇雙方所要求之條件媒合適當人選、個資安全維護與管理，毋寧是強調就服機構在人力媒合階段的責任，惟在居家式長照人力產業上，長照需求者更希望中介單位關懷後續照顧情形，讓私人住家的照顧情形得以有窗口反映，甚至是若中介單位對其下媒合之個人看護者有高度指揮監督權，形同實質雇主，則中介單位應對照顧服務爭議與疏失共同負責，又若其下媒合之個人看護者有不適任的紀錄，不應僅放任其在市

¹⁹⁴ 邱聰智、姚志明（2002），前揭註 193，頁 320。



場另覓案源等。換言之，雖然衛福部門將居家式長照人力媒合平台定性為類似人力仲介，勞動部門亦有認平台為未經設立許可之就服機構，但現行民法居間契約及勞動部就業服務法規課予平台的責任，皆置於媒介契約的階段，卻忽視平台的影響力應是置於契約成立後的照顧階段。

第二節 居家式長照人力媒合平台定性的討論

我國勞動主管機關將居家式長照人力媒合平台定性為就業服務機構，衛福主管機關則認為「似」人力仲介，而平台經營業者則堅稱其為資訊服務提供者。事實上，平台定性的爭議發生在各種產業的媒合平台，由於平台商業模式提供數位網路為媒介，讓從業人員與消費者得以聯繫與媒合，因此平台往往對外宣稱其僅是資訊服務提供者，並非該產業基礎服務提供單位，與從業者間無僱傭、派遣等從屬行為，對使用平台的供需雙方媒合後的服務不負責任，藉以節省人力聘僱及服務管理的成本。但此說法受到政府部門及產業內其他非數位形式競爭者的質疑，認為平台以資訊服務的數位外觀，行提供基礎服務之實，有規避原有的產業監管之嫌。就此，歐盟委員會及歐洲法院在平台定性的相關見解中，在論理一平台究竟為資訊服務業或基礎服務業者時，關注到數位平台對基礎服務產業的控制力與影響力，此應可作為我國在定性居家式長照人力產業平台時的借鏡，並提醒主管機關在思考平台的管制政策時，應視其數位服務與基礎服務間的關聯，縱認定平台是基礎服務提供者，亦應就其數位服務的經營模式，在管理上做相應且妥適的規範。

第一項 〈歐盟協作經濟綱領〉對平台定性之見解

依照〈歐盟協作經濟綱領〉的見解，若是協作平台提供的服務屬有償、遠距離、透過電子方式且因應使用者個別請求而提供，原則上就是資訊社會服務，無須事前取得授權或經許可，即可進入市場。然而，在部分情況下，協作平台除了提供資訊社會服務外，還被視作實際上從事該產業基礎服務者(例如運輸或短期租賃服務)，

此時則受到主管機關的監管，通常國家會要求此類平台比照其他該產業基礎服務提供者，獲得進入市場的許可，始得提供服務。就平台是否為提供基礎服務者，〈歐盟協作經濟綱領〉提供了三個判準，若三者皆滿足則顯示平台對服務提供者具重大控制權，應被視為在資訊社會服務外，提供了基礎服務¹⁹⁵：

- (1) 價格：協作平台是否有權訂定服務使用者要支付的價格；
- (2) 其他關鍵契約條款：協作平台是否設定價格以外的條款，關鍵性地決定服務提供者與需求者間的契約關係；
- (3) 主要資產的所有權：協作平台是否擁有用於基礎服務的主要資產。

雖然有論者認為，〈歐盟協作經濟綱領〉建立之第 3 個判準本即有悖於平台共享經濟的概念，若堅守平台須擁有基礎服務所需之主要資產為平台定性之判準，則多數平台皆會因不符合該判準而被認為是資訊服務業者，忽視市場上同業者對平台之顧慮乃在於其數位外觀背後對基礎服務的控制力¹⁹⁶。但是，在綱領的第 1 個及第 2 個判準，即指出協作平台數位外觀下，許多勞務媒合類型的平台看似對服務使用者與服務提供者的媒合並無主動介入，但雙方媒合而成立的契約，事實上多由平台方擬定定型化契約條款，規範契約雙方的權利義務，惟平台又宣稱其非契約當事人，但實際上已實質決定服務提供者與需求者間的契約關係。此外，〈歐盟協作經濟綱領〉將平台是否有「價格決定權」列為獨立判準，蓋平台能決定服務價格即影響基礎服務的供需，與非平台形式的業者經營模式相同，不得因此主張平台僅是資訊提供者。

¹⁹⁵ European Commission, Commission Staff Working Document Accompany the document, Communication from the Commission to the Europe Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Regions, *supra* note 30, at 6.

¹⁹⁶ Bram Devolder, *Contractual Liability of the Platform*. In *The Platform Economy: Unravelling the Legal Status of Online Intermediaries*, Intersentia; Cambridge-Antwerp -Chicago. 31, 68 (2019).

第二項 歐洲法院判決：UBER 對交通運輸服務的決定性影響力

以往在交通運輸領域，各國對經營業者常會採取事前授權或是許可制，要求駕駛要經職業許可認證，並對駕駛車輛設有規格限制，但 Uber 透過平台連接駕駛與乘客，並依據司機專業的品質及車輛類型區分不同種類運輸服務，由乘客端提出搭車需求，平台演算法管理即配對附近可接單之司機，及估算形成距離和時間而依平台制定之標準計費，自動從乘客帳戶扣款，平台從服務費用中抽取一定比例作為收益後，剩餘部分即司機報酬，乘客在運輸服務完成後得透過平台為司機評分，累積一定低評價的司機將被平台懲罰或除名。Uber 未取得經營交通運輸業的許可，稱其只是提供資訊服務進行媒合，平台上提供服務者包含駕駛自己車輛接單的非職業司機，並不一定具有駕駛職業許可而受政府監督管理，就此，傳統交通運輸業者質疑 Uber 有意規避監管法規，造成不公平競爭，因而向各國法院提起訴訟。

西班牙巴塞隆納計程車職業工會 (Asociación Profesional Élite Taxi) 即為一例，其主張 Uber 未取得巴塞隆那市區規定的執照和營業核准，卻透過智慧型手機應用程式提供訂車服務，媒介司機和乘客於市區提供載客服務，已構成不公平競爭的行為，巴塞隆納第三商事法院再審理本案時，認為在判斷是否違反競爭法的前提，須先確定 Uber 是否需要事前獲得許可始得營業，此涉及 Uber 提供的服務究竟應被視為交通運輸服務、資訊社會服務或二者的結合，故提請歐洲法院進行解釋¹⁹⁷。若 Uber 提供的服務是歐盟資訊社會服務指令 (Directive 98/34/EC)、歐盟電子商務指令 (Directive 2000/31/EC) 下所謂之「資訊社會服務」，依照歐盟內部市場服務指令 (Directive 2006/123/EC) 第 9 條，原則上享有提供服務之自由，行政機關不得以不合理的方式加以限制，以保障歐盟運作條約 (Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU) 第 56 條規定的自由提供服務原則。反之，若 Uber 提供的是服務屬於市區運輸、計程車、救護車、港口服務等運輸服務範疇，則不適用前述

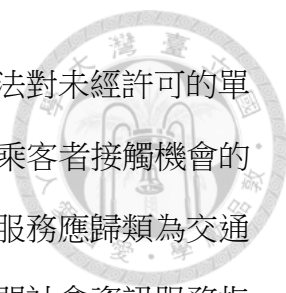
¹⁹⁷ CJEU, 20 December 2017, C-434/15 (Asociación Profesional Élite Taxi v. Uber Systems Spain)

服務自由原則，各會員國本即可對運輸服務設有營業許可的限制，Uber 即使是數位經營運輸服務者，亦要取得相關經營許可與授權。



歐洲法院於判決中指出，依據歐盟資訊社會服務指令第 1 (2) 條和歐盟電子商務指令第 3 (4) 定義之「資訊社會服務」，指「通常在遠距離、透過電子方式根據服務接受者個人要求而提供的有償服務」¹⁹⁸，Uber 提供的媒介服務 (intermediation service) 內容是由智慧型手機應用程式，在乘客和使用自己車輛提供服務的非專業駕駛間傳遞有關預約運輸服務的訊息交換，原則上符合前述「資訊社會服務」的分類標準。然而，歐洲法院進一步說明，Uber 在提供中介服務的同時，亦提供市區交通服務 (urban transport)，因其已包含物理性移動人或貨物至他地的特徵，且若沒有 Uber 提供的應用程式，非職業司機就不會提供運輸服務，乘客也不會使用到這些非職業司機的服務，此外，Uber 對這些非職業司機的服務條件有決定性影響力，包含決定最高價格費率、在向顧客收取要支付給司機的費用前，平台會抽取一定比例作為利潤、對車輛和司機的服務品質有一定的控制與淘汰的權力。因此，Uber 整體服務的主要部份是交通運輸，所謂「運輸服務」不僅指運輸服務本身，尚包括透過運輸手段，將人員或貨物從一地轉移到另一地的任何與運輸服務有內在關聯的服務，媒介服務應被視為是交通運輸的一部分，故 Uber 應被歸類為歐盟內部市場指令下的運輸服務，不屬於適用歐盟電子商務指令的資訊社會服務業，西班牙法律要求業者應取得授權或許可，可被認為不牴觸提供服務自由原則。

¹⁹⁸ 歐盟資訊社會服務指令(Directive 98/34)第 1(2)條：「就此定義而言：遠距離指服務的提供沒有雙方同時在場；透過電子方式意指服務最初是透過處理（包含數位壓縮）和儲存數據的電子設備發送並在目的地接收，且是完全透過電線、無線電、光學方法或其他電磁方法傳輸、傳遞和接收；根據服務接受者個人的要求意指此服務是依照個別要求而透過傳送資料提供之(For the purposes of this definition:–“at a distance” means that the service is provided without the parties being simultaneously present,–“by electronic means” means that the service is sent initially and received at its destination by means of electronic equipment for the processing (including digital compression)and storage of data, and entirely transmitted, conveyed and received by wire, by radio, by optical means or by other electromagnetic means,–“at the individual request of a recipient of services” means that the service is provided through the transmission of data on individual request.)」



後續 *Uber France SAS v. Nabil Bensalem* 案中，就法國運輸法對未經許可的單位，提供消費者與使用乘坐人數少於 10 人之車輛有償載運公路乘客者接觸機會的行為，施以刑罰之規定，歐洲法院沿襲前述見解，認為 *Uber* 的服務應歸類為交通運輸領域，故會員國得對服務的提供設有合理的限制，無須依歐盟社會資訊服務指令事先通知歐盟委員會¹⁹⁹。

從上述判決論理可得出，雖然平台數位化的服務外觀，看似符合資訊社會服務業者，但基於不同產業的特性，有些如交通運輸業般設有高度的進入市場門檻，若缺少數位平台，未取得職業許可的服務提供者無法「線下」與消費者接觸，獲得服務的機曾，則平台本質上即與該產業基礎服務提供單位類似，因此，數位的電子服務與「線下」非電子服務本身是否可分，亦即數位平台是否創設新型態的服務模式即為一判準，惟此見解在職業司機加入 *Uber* 提供服務時即可能受阻，蓋取得職業許可的司機本即可載客運輸，*Uber* 平台並沒有創設新型態的服務模式。

第二個區分判準為平台對服務條件是否有決定性影響力，從前述判決討論可看出，*Uber* 平台設定服務費用與抽成，對服務品質有所管理，並得淘汰、懲罰違約或低品質的司機，與市場上原有的經營者對旗下人員監督管理權力相同。此判準與〈歐盟協作經濟綱領〉提及平台是否有權決定服務價格及制定關鍵條款，相似，二者皆關注到平台對基礎服務所具有之控制力，只是在在 *Uber* 判決中提出「決定性影響力」的概念，並列舉價格費率決定權、平台從基礎服務中抽成利潤、對基礎服務品質有控制淘汰權，作為決定性影響力的認定因素，有其參考的價值，惟可惜的是，歐洲法院判尚未能進一步說明各要素間的比重，是否如〈歐盟協作經濟綱領〉般特別強調價格決定權的影響力，且究竟要符合幾項要素才能認定平台對基礎服務有決定性影響力等具體判準。

¹⁹⁹ CJEU, 10 April 2018, C-320/16 (*Uber France SAS v. Nabil Bensalem*)


第三項 我國的行政機關及司法判決對媒合平台定性之判準

針對平台經濟興起，往往帶給因產業特性具公益性而採許可制管理之市場衝擊，平台皆宣稱僅是資訊提供者，並非產業內的經營者，而對同業造成了競爭與威脅，就此，我國國發會制定之〈行政院所屬各機關因應平臺經濟發展調適參考原則〉在第 11 條訂明：「平臺媒合之服務，應經目的事業主管機關核准或許可者，各機關得綜合判斷下列各款情事，將其視同提供者，並為合理規範：（一）平臺決定交易價格及主要契約條款。（二）其他平臺對提供者具有重大影響或控制力之情形。」第一項判斷情事沿襲歐盟委員會〈協作經濟綱領〉之見解，強調平臺對基礎服務的決定性影響力，將使平臺性質趨近服務提供者，屬於基礎服務產業的經營者，另本條立法說明進步就第二項所謂「具有重大影響或控制力之情形」座出說明，此項判準應個案認定，並列舉了幾項參考因素，例如平臺因相關服務之提供而增加成本或承擔風險、平臺與提供者之間具有雇傭關係、平臺可決定提供者之執行方式等，似乎是著眼於平臺與提供者間勞動關係的控制與從屬程度高低作為判準。

在平台經濟中廣為討論之運輸服務在定性上累積較多司法實務判決，回應平臺方總是宣稱自己是資訊服務業之見解，直指 Uber 平臺即是交通運輸業的一員。針對平台形式的產業經營者，總是抗辯僅是資訊提供或是居間媒介，惟司法實務認為市場上從業的交易當事人隨科技演變，利用各種方式去尋找交易對象，並提出交易內容供交易對象選擇，進而促成締結契約，只要對於營業交易成立之內容有主導決定之可能，即使是透過第三人實際履行契約給付義務，無論該第三人是履行輔助人或共同參與締約，該對契約內容具決定權限的從業當事人本身即是從事交易之營業，不能僅視為全然無關之居間媒介人²⁰⁰。

以往要經營運輸業的業者應取得營業許可，惟 Uber 在我國設立之台灣宇博數

²⁰⁰ 臺灣臺北高等行政法院 108 年度簡上字第 42 號判決。



位有限公司卻是登記惟資料處理服務業、電子資訊供應服務業及第三方支付服務業，就交通運輸產業平台的定性上，司法實務見解首先說明應正視科技技術之進步與社會環境之變化，法律往往無法與時俱進的狀態，對於共享經濟下以平台整合資訊，為服務供需雙方提供機會，與傳統的計程車業者在路上尋覓乘客，或是乘客自行打電話聯繫業者的經營模式不同，接著，爬梳 Uber 平台的運作模式，使用資訊系統先行招募並審查司機與車輛，再受理有乘車需求者之需求，將供需雙方媒合，由需求者支付費用，使資訊系統取代傳統一對一媒合，後由平台上司機完成運送乘客的目的，並將需求者給付報酬之一定比例分配給司機，就平台提供資訊媒合乘客與司機之行為內涵觀之，仍該當攬客的行為，並由司機負責載客工作，故平台與司機該當「汽車運輸業」，平台自應取的汽車運輸業的經營許可²⁰¹。又有判決進一步分析 Uber 平台在旅客運輸營業競爭的市場上，以網路裝置吸引乘客從事旅客運輸交易，並由平台方對提供運輸服務的駕駛與車輛先行篩選，對運輸契約給付內容之品質有相當程度的管控，且平台可決定何等地理範圍內的駕駛為乘客提供服務，設計高、低價車輛型式，乘客僅能透過平台決定的計價與付費方式計付報酬，乘客或駕駛無再就運輸報酬有磋商的空間，換言之，平台對旅客運輸交易之服務的內涵與品質、報酬計價及駕駛接案自主決定空間上，已有相當程度的主導權，調度可安排且由平台控制安全品質之駕駛與車輛為乘客提供載客服務，平台即非單純提供交易機會或媒介的居間人²⁰²。

第四項 本文對居家式長照人力媒合平台定性之見解

基於區域整合及維持公平競爭的目的，歐盟對會員國就不同產業是否得設進入市場的門檻，有不同的規範，原則上資訊社會服務業得自由提供服務，而公益性較高的基礎服務產業則在必要範圍內，各會員國得對從業者設有事前須經許可或

²⁰¹ 最高行政法院 107 年度判字第 363 號判決。

²⁰² 臺灣臺北高等行政法院 108 年度簡上字第 42 號判決。

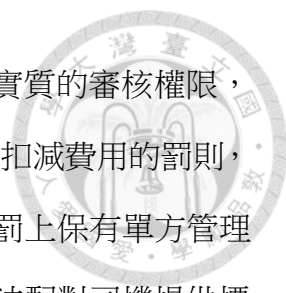
授權，在此背景下，前述歐洲法院判決討論平台定性，是為回應平台是否須取得產業許可始得服務的問題。



在我國雖無歐盟對跨區產業管制規範整合的要求，但對公益性較高的產業亦常設有許可制，作為將經營者納入政府管理的手段，例如汽車運輸業²⁰³或外送餐飲業，以及本文討論的居家式長照服務產業皆屬適例，平台往往宣稱其是資訊服務業者，但提供的媒合服務又與許可制產業密切相關，故受到市場上其他非數位形式經營者的質疑，政府部門在面對平台興起時也常以未經許可營業的行為罰之，弔詭的是，針對居家式長照服務人力媒合平台，地方主管機關處罰平台非長照機構為長照廣告的行為，但又函詢衛福部該平台是否本身即為未經許可設立的長照機構，而衛福部在優照護訴願案中仍維持以違法長照廣告裁罰的處分，卻於末段回應優照護平台主張其為長照服務資訊提供者的見解，認為平台對照護人員有單方監督管理權，且從服務訂單中抽取費用，非單純預約媒合。衛福部此見解似乎從平台有服務條件設定與監管權的角度，欲駁斥平台僅是資訊服務提供的說法，但又未果斷作出平台的定性。

從前述歐洲法院對平台是否為基礎服務產業提供者的二判準分析居家式長照人力媒合平台之定性，可發現在「實體服務是否能與線上服務分離」層面上，因照顧服務市場上本即有個人看護者與照顧需求者的媒合，此類數位平台並未創設新型的照顧服務，毋寧是藉由數位化而讓供需規模擴大，降低溝通成本，增加媒合機會而已，於此角度觀之，又可認平台偏向於提供長照資訊服務的角色。惟此判準應在輔助性、指示性地位，仍應如歐洲法院第二項判準及我國行政部門揭示的參考原則與司法實務見解，著眼於「平台對服務條件有決定性影響力」，此亦是衛福部在優照護訴願理由中特別說明平台控制權的展現。

²⁰³ 公路法第 77 條第 2 項：「未依本法申請核准，而經營汽車或電車運輸業者，得依其違反情節輕重，處新臺幣十萬元以上二千五百萬元以下罰鍰，並勒令其歇業，其非法營業之車輛牌照及汽車駕駛人駕駛執照，並得吊扣四個月至一年，或吊銷之，非滿二年不得再請領或考領。」



居家式長照服務人力媒合平台對能加入平台的居服員具有實質的審核權限，對平台媒合到的照顧服務項目與價格亦有設定、抽成乃至於各種扣減費用的罰則，且以簽到退管理機制促進交易服務的履行，並在爭議處理與懲罰上保有單方管理權力，形同對照顧服務交易條件上有主導空間。但是，與用演算法配對司機提供標準化的載客服務不同，居家式長照供需雙方仍有就照顧服務內容與方式進行磋商的空間，居服員亦能拒絕接案，故相比於受平台「派案」的司機，居服員在接案上有較大的自主決定權，需求者也有選擇居服員的權力。

本文認為，雖然居家式長照人力的媒合本即在市場上歷時已久，傳統上是由照顧供需雙方透過人際網絡或是仲介機構等非數位化方式媒合，媒合服務與照顧服務似乎為獨立的經濟活動，但從平台對照顧服務是否有決定性影響力觀之，居家式長照人力媒合平台不僅止於蒐集、彙整、刊登大量資訊，讓使用者得藉由評價制獲得更符合需求的人力，而是進一步就篩選平台從業居服員資格，設定服務交易的計費方式，透過平台對居服員的簽到退管理及 GPS 追蹤確保服務如期輸送，以及爭議處理機制控制媒合後的照顧服務品質。縱使居服員與長照需求者就照顧服務本身有較大的磋商空間，供給方能決定是否接案、如何提供照顧服務，需求方可決定媒合符合己需的居服員，平台對供需雙方媒合不積極主動派案，但平台確實制定了透過平台頁面媒合的規範框架，例如照顧供需雙方僅能藉平台即時通訊機制聯繫、以平台所設計價方式計費、取消訂單的天數及違約罰款，形同平台方對照顧服務本身仍具有影響力與主導權。因此，本文認為居家式長照人力媒合平台非資訊服務業，也並非單純居間媒合者，而應視其為居家式長照服務產業的新型態經營者，儘管不同平台間對服務條件的影響力有所差異，比如有些平台賦予居服員自行設定服務費用，或是平台不面試篩選居服員，而是由居服員提供自身具專業的證明增加市場競爭優勢等，但平台仍有抽成比例與費用優惠設定的權限，以及對照顧爭議處理的裁決權，對在照顧過程中違約之會員排除近用平台的權力，大抵上仍屬居家式長照人力產業中的經營者。

第三節 居家式長照人力媒合平台管制正當性



在確定居家式長照人力媒合平台是居家式長照人力產業的經營者後，並不意謂政府可逕依平台未經許可營業為由遏止平台的發展，或是如同現行主管機關鑑於民眾對此類平台的需求，而不敢自根本禁止平台的存在，改以違法長照廣告為由處罰平台的方式，使平台變相在網站上宣稱其不提供居家式長照服務，但實際上照顧供需雙方仍是媒合與長照高度相關的服務內容，形同主管機關「不敢禁但想管、想管卻沒管」的現況，其根本地因應之道，應是主管機關承認平台作為居家式長照市場上新興的服務提供單位，正視其對現行居家式長照市場帶來的契機與挑戰。

現行對於協作平台管制的文獻，多以交通運輸及住宿產業的平台為典型，針對照顧服務平台的管制討論較少，然而，現有文獻皆指出照顧服務的特殊性，在討論平台的管制議題上，不能直接與交通運輸平台的管制相比擬。首先，照顧服務內容甚廣，沒有強制規定所有照服提供者須具有專業資格，因此相比於計程車駕駛，照服提供者多為未申報的照顧工作²⁰⁴，但即使沒有資格上的限制，照服提供者仍需具有一定的能力或資歷，始有接單的機會，進入市場的門檻較常見的客運或食物外送業高²⁰⁵。再者，照顧服務的雇主多為家庭，服務場域為私人住家，服務本身具有高度個人性，較難標準化地提供，信任因素比使用其他行業服務更為重要，不同於交通運輸平台由演算法安排司機，照顧供需雙方在平台上可參考評級制，輔以即時通訊機制自由溝通與選擇是否媒合。此外，因長照對象具身心脆弱性，平台的使用者常是受照顧者的家人，並非受照顧者本人，在媒合締約的過程中，皆由家人代受照顧者協商與締約，受照顧者為自己發聲的機會甚少。又因為長照對象所需的服務通常與人身照護相關且屬日常反覆發生的基本需求，需要更強的信任並建立情感關係，一旦在平台挑選到適合的照服提供者，便會產生服務提供的依賴性，使得交

²⁰⁴ Olivia Blanchard, *Home care and digital platforms in Spain*. Digital Future Society. 30 (2021).

²⁰⁵ Alisa Trojansk, *Towards the 'Uber-isation' of care? Platform work in the sector of long-term home care and its implications for workers' rights*. European Economic and Social Committee. (2020)



易反覆的發生²⁰⁶。

基於上述居家式長照服務人力媒合平台的特徵，可想見的是，若放任市場自由發展，期待平台為維護其商譽與營利而能自我管理服務品質，並不足以保障照顧供需雙方，在現今照顧需求只增不減、供不應求的狀況下，讓平台經營業者得不受管制而日漸壯大，對於公共長照體系及整體長照產業的發展也有不利的影響，因此，本節從以下幾個方向討論國家介入管制此類平台的正當性。

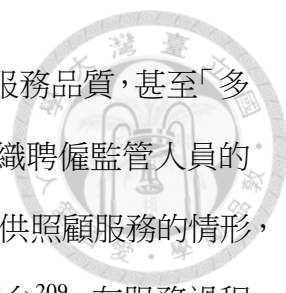
第一項 平台限縮契約責任

居家式長照人力媒合平台皆標榜其未選任、指揮、監督個人看護者，惟實質上是將指揮監督的權力隱身於數位外觀下，詳言之，在照顧供需雙方註冊成為平台上使用會員時，雖然看似與一般註冊成為網站會員相同，但在個人看護者須出示相關資格證明，甚至須經平台面談審核，實際上即對使用平台提供勞務者即有選任、把關的作為。再者，個人看護者與長照需求者雖自由使用平台通訊功能媒合，但有時平台也會加入雙方的視訊，或是以人工的方式協調訂單的成立，且平台規範雙方僅能透過平台溝通，不得私下聯繫，形同將個人看護者置於組織內管理。又平台對服務項目種類、費用有框架性的規定，影響個人看護者與長照需求者協商的自由性，待媒合成功成立訂單後，平台從服務費用中抽取一定比例作為營收，另設取消訂單的違約金。

在照顧服務過程中，平台雖稱是以 APP 進行簽到及簽退，以及用 GPS 追蹤功能稽核長照人員的出缺勤狀況，看似是確保訂單如期完成，對照顧服務時間、地點與內容並未干涉，但其本身即是平台典型以數位方式監控個人看護者提供勞務的手段，透過降低評級或是違約金制裁不符合評台時間上要求的工作者²⁰⁷。在照顧服務結束後，平台上的評價回饋制雖是由使用者自由評價，以供其他使用者媒合服務

²⁰⁶ Alisa Trojansk, *supra* note 205, at 10-11.

²⁰⁷ Erez Aloni, *Pluralizing the Sharing Economy*, 91 Wash. L. REV. 1397, 1444 (2016).



時參考，但無形中個人看護者為維持良好評價，即會督促自己的服務品質，甚至「多做一些」，達到平台監督管理個人看護者效果，省卻傳統企業組織聘僱監管人員的成本²⁰⁸，透過負評及長照需求者的客訴，平台進而個人看護者提供照顧服務的情形，甚至做出相應的裁處、限制個人看護者的接案權或停止其使用平台²⁰⁹。在服務過程中若有可歸責於個人看護者事由，產生的照顧糾紛或是退費與否，平台皆有最終決定權。

從前述可見，居家式長照人力媒合平台不僅只是提供數位頁面供雙方自由聯繫與媒合，而是透過相關契約條款，以及發展信任機制、使用 GPS 等方式實質選任、監督與管理個人照護者，並從每筆照顧服務中抽成獲利。然而，平台在契約內排除其對平台上資訊刊登的核實責任、排除機構故意或過失責任，宣稱平台與個人看護者無直接或間接之委任、派遣或勞務關係，亦無選任、監督、管理之權限與行為，甚至將平台所承擔的責任總額限縮於服務總費用範圍內，形同大幅限縮平台責任，將照顧風險轉移由個人看護者與長照需求者自行判斷，平台至多僅是讓不適任的個人看護者停權，就此，國家為保障個人看護者及長照需求者的權益，以及其他自費長照市場上的媒合單位之公平競爭，應有介入管制的正當性，重行檢視居家式長照人力媒合平台的性質及設想因應數位平台形式所採之管制手段。


第二項 平台上信任機制的失靈

第一款 數位平台信任機制的優點

以往個人看護者及長照需求者在市場上尋找交易對象，其耗費的成本較高，故發展出中介單位掌握供需雙方的資訊，提供媒合服務的管道，藉由此類中介單位的經營出的商譽與口碑，作為人力供需雙方信賴的基礎。居家式長照人力媒合平台與

²⁰⁸ E. Gary Spitko, *Reputation Systems Bias in the Platform Workplace*, 2019(5) *BYU L. REV.* 1271, 1277(2019).

²⁰⁹ 蔡璧竹 (2022)，〈從長照人力媒合平臺興起探討我國長照政策未竟事宜〉，《社區發展季刊》第 178 期，頁 408。



傳統非平台形式的中介單位最大的不同，即是其結合數位化的工具，大量儲存照顧供需雙方的資訊，並透過平台方或使用者雙方建立的信任機制，讓資訊經過篩選、編輯、排列與直接交換，有助於使用者的決策，改善傳統由中介單位掌有資訊優勢，長照需求者及個人看護只能在有限的資訊下媒合的處境。

平台的信任機制可分為事前篩選與事後評價，事前篩選包含平台方對使用者的身分資格檢驗與使用者背景調查，或是使用者自主的資訊揭露、過往評價的陳列，前者在居家式長照服務涉及私人住家，對身心脆弱者提供與人身相關的服務至關重要，例如照服員資格證、相關學經歷證明、犯罪紀錄及體檢表等，對平台而言，若在平台上註冊提供服務的個人看護者皆有一定專業資格，將提升企業形象與促進長照需求者使用平台尋找人力的意願，因此多數平台要求個人看護者提供相關文件，但部分平台則不事前要求個人看護者要有相關證明，只規定承接特定服務者要有專業資格，同樣地，平台方也會審查長照需求者的真實性，惟此部分多以綁定信用卡為身分驗證方式。後者則是數位平台的特色，即使用者在網頁上刊登個人資訊，以增加曝光度及媒合成功率，現行我國的居家式長照人力媒合平台上，多是個人看護的照片、學經歷及自我介紹，或是有長照需求之受照顧者刊登身體狀況與需要的服務，雙方可瀏覽後決定是否接洽，而在國外大型的照顧平台上則發展出連結個人社交平台，強化個人識別度²¹⁰，另外，由於居家式長照服務的品質往往要在接受服務後始顯現，透過平台上先前使用者的服務評級與回饋，以及各種事前視訊或通訊的管道，減少在資訊不對等下媒合產生的風險²¹¹。

事後評價則包含量化的線上評級及意見回饋等機制，多數平台至少有長照需求者在接受服務後對個人看護者單向的評價，部分平台則發展為雙向評價，即個人看護者亦能評價長照需求者。由於此類評價是出自使用者，在平台保證或是個人看

²¹⁰ Adam Thierer, Christopher Koopman, Anne Hobson & Chris Kuiper, *How the Internet, the Sharing Economy, and Reputational Feedback Mechanisms Solve the Lemons Problem*, 70 U. MIAMI L. REV. 830, 867 (2016).

²¹¹ Orly Lobel, *The Law of the Platform*, 101 MINN. L. REV. 87, 112 (2016)..

護者自稱服務品質外，提供第一線實際經驗後的意見，對照顧供需雙方而言，資訊更為全面，在搜尋上時也能一目瞭然個人看護者過往的照顧經驗與狀況，也較為快速方便地篩選出高評價者；對平台而言，評級回饋制也提供了照顧訂單履行的狀況，以利於商業方針與策略的調整，甚至是發覺平台上詐欺、不實資訊或違規使用者，減少經營者對所提供之服務品質資訊不足的困境²¹²。

前述平台自主發展出的信任機制，相比於過去國家對產業的評鑑從專業第三人定時評鑑既耗費成本，又無法及時從使用者經驗中得到第一手資訊，平台自主的信任機制毋寧讓隱形於住家的居家式長照服務現況可以檯面化，也增加平台本身的可信度與使用率，使用平台的長照需求者與個人看護藉由數位的方式，瀏覽、取得、交換大量動態的資訊，能事前篩選出符合期望的使用者，增加媒合的機會，進而做出是否媒合的決策，形同是平台內民主的表現，讓供需雙方在媒合過程中具有自主性²¹³。平台亦因有事先篩選制增添平台專業形象，事後評價制又使平台得以掌握在居家私人領域照顧服務的狀況，又為使信任機制資訊更多大量，平台致力於擴張供需人數與規模。整體而言，居家式人力媒合平台數位化下的信任機制減少了搜尋、交易及監管的成本。

第二款 平台信任機制之隱憂

雖然平台發展出的信任機制被認為改善原先照顧供需雙方缺乏資訊下媒合的困境，但也帶來新的資訊隱憂。首先，居家式長照人力媒合平台大多會要求個人看護註冊時，繳交相關證明文件以驗證身分與專業資格，但其在會員條款中又會註明平台不保證對會員公開資訊的正確性之免責條款²¹⁴，使得照顧供需雙方自負資

²¹² Erez Aloni, *supra* note 207, at 1412.

²¹³ Sofia Ranchordás, S., *Online reputation and the regulation of information asymmetries in the platform economy*. 5(1) *Critical Analysis of Law*. 127, 143 (2018).

²¹⁴ 〈Care724 平台會員條款〉第 4 章第 6 條：「您瞭解並知悉，本平台未能針對會員所填寫全部資料事先加以審查，雖會定時抽檢，但無法保證其正確性、完整性。會員之公開資訊或傳送的訊息，均由提供者自負責任。」Care724 網站，<https://about.care724.com/terms-of-service/>(最後瀏覽日：06/27/2023)



訊核實的責任與風險。

再者，文獻多討論到平台建立評價回饋制所帶來的隱憂，尤其在重視「信任」的居家式長照服務產業，使用者親身體驗後的反饋固然能發揮同儕評鑑的功能，但由非專業的長照需求者對個人看護者的專業評分，或由個人看護者對長照需求者給予評價，其評論可能較為主觀或是帶有偏見，甚至是虛假或欺騙性的資訊²¹⁵，能否客觀反映照顧品質，有所疑問。在程序上，平台就是否有事前審查評論的機制，若有，「上架」評論的基準為何，若無，在面對有爭議的評論時，平台是否有權對可疑內容作出警示、是否有申訴要求「下架」言論的管道、「下架」言論的標準為何等，皆未有清楚的說明，且往往平台缺乏使受評論者得以回應負評的機制，受評論者即因負評而影響在平台的能見度，甚至遭平台裁處或停權²¹⁶。


即使原先自費照顧市場上，本即可能存在不正確或偏頗的資訊與評價，影響照顧供需雙方媒合，但藉由數位化的頁面將大量資訊彙整與陳列後，加速資訊傳播的速度，平台以此信任機制做為經營特色，藉以蒐集更多長照需求者與個人看護者的資訊，並從媒合成立的訂單中獲利，卻未透明化對這些資訊與言論的管理手段，也未設計得以申訴的管道，甚至規避核實的責任，平台既然缺乏自律監管信任機制的功能，則政府應介入由外部管制平台，督促其負起平台上發布的資訊管理責任。

第四節 居家式長照人力媒合平台管制建議

本文前將居家式長照人力媒合平台定性為居家式長照服務產業的媒合機制，在第四章的管制建議下，凡自費居家式長照服務市場上具媒合居服人力至長照需求者家中之中介單位，皆應經衛福部許可設立為「居服員仲介機構」，受相關機構

²¹⁵ Sofia Ranchordás, S., *supra* note 213, at 141-142.

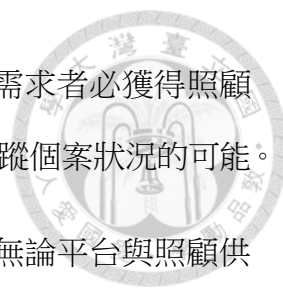
²¹⁶ Hausemer, P., Rzepecka, J., Dragulin, M., Vitiello, S., Rabuel, L., Nunu, M., Rodriguez Diaz, A., Psaila, E., Fiorentini, S., Gysen, S., Meeusen, T., Quaschnig, S., Dunne, A., Grinevich, V., Huber, F. and Baines, L., *Exploratory study of consumer issues in online peer-to-peer platform markets : final report*, Publications Office. 15 (2017).



管理規範拘束，除媒合業務應符合規定外，在媒合後的照顧過程，該仲介機構仍有關懷與通報的責任，又在該中介單位經營模式形同實際提供長照服務時，應將其認定是「居家式長照機構」，管理重點即置於長照服務的品質。就此，居家式長照人力媒合平台即不得再予主張其毫無任何責任，無論各類型的平台經營模式為何、契約類型為何，既然具有媒合人力之功能，則至少應申請許可設立為「居服員仲介機構」，惟進一步要問的是，數位化的媒合服務是否使平台相較於非平台之仲介機構負有其他的機構責任，亦或是平台本身已是長照服務提供者，應被視為居家式長照機構管理？

第一項 居家式長照人力媒合平台之機構責任

無論平台經營模式或契約內容為何，居家式長照人力媒合平台共同的特點是，提供網站頁面作為媒合的工具，對註冊成會員的照顧供需雙方設有平台使用條款，形同蒐集了照顧服務之供給與需求，此功能與居服員仲介機構相同，只是在平台的經營模式下，弱化了平台居中為媒合供需雙方的功能，而是由長照需求者自行擇定符合己需的居服員，居服員亦自主決定是否接案，平台並未介入干預或強制居服員接案，也未對照顧需求者制定長期性、連續性的照顧計畫，或是建議、調整服務內容，經由平台媒合的照顧服務交易皆是一次性、短時性，在此經營模式下，若長照需求者未在平台上尋找到適合的人力，或是居服員臨時無法到場服務，平台無法強制其下居服員上線接案，意即平台無法保證服務的輸送，就此，平台提供的契約服務應非長期照顧服務，而是人力供應或仲介服務，只是相比於傳統的仲介機構，數位平台賦予居服員與長照需求者在媒合溝通上的自主權，反而將管領力置於照顧服務訂單成立後，以簽到退管理機制、評價制等工具確保服務的履行，減少服務爭議，藉以留住使用平台的照顧供需客群。因此，本文認為居家式長照人力媒合平台應經許可設立為「居服員仲介機構」，在現行對居服員仲介機構的管理規範上，因應數位平台形式而作特別的規定，而非以「居家式長照機構」管理之，蓋居家式長

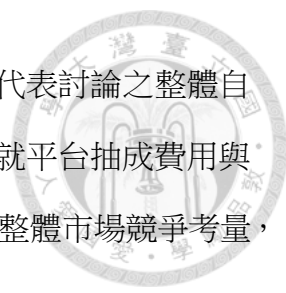


照平台的經營模式無法調度居服人力，以確保使用平台之長照需求者必獲得照顧服務，更無主動於事前介入形塑照顧服務內容，或於事後繼續追蹤個案狀況的可能。

既然居家式長照人力媒合平台為居服員仲介機構的一種，無論平台與照顧供需雙方訂立的契約是居間、委任、派遣或是其他契約型態，對居服員仲介機構的管理基本框架皆有適用。首先，在媒合服務的提供上，平台應確保註冊在平台之個人看護者皆有居服員的資格，且查核居服員所提之資格正確性，雖平台是放任照顧供需雙方自行接洽媒合，但若平台未盡篩選把關從業者資格的責任，供需雙方在資訊不足或錯誤的情形下所為媒合決定，致未具居服員資格者進入家中提供與人身高度相關的照顧服務，甚或致侵害長照需求者權利或致死的情形，平台仍應負責，不得主張該交易因照顧供需雙方自主媒合而使平台卸責。又在媒合的階段，照顧供需雙方透過平台刊登資訊或是以平台通訊機制溝通，使得平台藉數位優勢蒐集、儲存大量資訊，在個資檔案安全的維護與處理上，平台亦應負責，且為使衛福部門能知悉現行自費居家式長照市場的媒合情形，進而為管理或政策擬定的依據，平台應有儲存媒合紀錄供主管機關查詢之責任。

再者，本文前述認為自費居家式長照市場的媒合機制在收費項目及基準，可交由主管機關邀集各利益團體代表討論收退費相關事宜，使市場上多元聲音及供需機制得以呈現在收費基準上，供經營者與長照供需雙方參考，同理，居家式長照人力媒合平台從自費居家式長照服務交易中，抽取一定比例費用作為營收，在平台上自費服務項目與價格的設定上，現行平台多以小時計價，輔以地域而有基本每小時收費高低的差別，另依照個人看護者的經歷、受照顧者特殊狀況加價，再加上因個案遠近而異的交通費²¹⁷。近年居家式長照人力媒合平台日趨蓬勃，有更多的平台經營業者加入市場，有平台調漲收取的基本費，若對相關收費放任市場自由發展，可能導致居服員被剝削或是長照需求者經濟負擔過重，但若逕訂明收費服務價格，抑

²¹⁷ 優照護網站，<https://ucarer.tw/help/topic/article/63>(最後瀏覽日：06/14/2023)



制平台服務發展的彈性，本文認為應參考前述，將經過多方利益代表討論之整體自費市場的收費基準，公告於平台頁面上給長照供需雙方參考，另就平台抽成費用與比例，則應納入平台經營業者與使用者的意見，就其經營成本與整體市場競爭考量，共同商議抽成費用與比例的基準。

針對媒合後的照顧過程，非平台形式的居服員仲介機構因對照顧服務未有監督管領力，但因居家式長照服務多發生在私人住家，為使服務狀況與品質仍能受到追蹤管理，居服員仲介機構應負有關懷義務及異常事件通報責任。然而，在居家式長照人力媒合平台的經營模式下，因平台對照顧服務採用的管理手段包含確保勞務按時履行、爭議處理協調與裁決，以及透過評價制去裁處不適任之使用者，形同對於照顧過程有介入，並非平台所宣稱對居服員無任何選任、監督與管理權限，而能以此規避機構責任，又平台對照顧服務的介入程度，與非平台之仲介機構就後續勞務提供的品質無監督關係不同。因此，本文認為若將居家式長照機構認為是單純提供媒合服務的仲介機構，而未就平台後續對照顧服務有所監督管領力而要求其負相應的責任，在權責上有所失衡，應要求平台作為居服員仲介機構，負有關懷義務及異常事件通報責任外，應就後續照顧服務，課予比非平台之仲介機構更多的責任。

至於所謂課予平台對照顧服務本身負比仲介機構更多的責任，該責任內涵為何，是否與居家式長照機構相同，本文認為，衛福部門能以訂定〈居家式長照人力媒合平台定型化契約應記載不得記載事項〉，整合前述與其他仲介機構同樣具有對媒合服務階段的機構責任，以及參考〈居家式服務類長照服務機構定型化契約應記載不得記載事項（草案）〉中對機構照顧責任之規範，審視得以參考的條款，但因居家式長照人力媒合平台的服務仍是人力供應與仲介，其對照顧服務過程雖有監督管理的作為，終究非提供長照服務之居家式長照機構，且不同平台間對照顧服務的管領力不同，不得逕課予與居家式長照服務機構同等的責任，事實上，若一概地



將長照機構照顧責任適用於平台，與平台經營模式有違。

舉例而言，居家式服務類長照服務機構定型化契約應記載事項草案中，規定居家式長照機構應記載服務不中斷責任，在定型化契約範本草案下即約定長照機構提供服務之人員離職時，應提前告知長照需求者，並應於五日內儘速安排接替人員；若長照機構臨時異動服務時間，應於服務時間前通知長照需求者，並妥善協調安排提供服務；如因天災或事變等不可抗力或不可歸責於甲方之事由，致未能依時履約者，得調整服務時間，不能無故中斷服務。但放在居家式長照人力媒合平台的經營下，平台在居服員接案後取消訂單或臨時異動服務時間時，因現行平台的經營模式並未有強制居服員接案的機制，無法調派其他居服人力補足照顧空缺，且若平台有居服員調派權，與居服員使用平台所期待接案自主性，以及長照需求者欲從平台自主選擇符合己須人選，皆有所違背，故逕套用管理提供長照服務之機構規範去管理平台業者，形同改變平台的經營模式，並不妥適。

惟可以確定的是，因平台藉由簽到退管理居服員提供勞務的動向，且設有許多違約裁處罰則實質對居服員生懲戒效果，促其履行照顧契約，並借重評價制間接管理照顧服務品質，因而對照顧服務有監督管理的權限，對照顧所生風險即不得事前完全免責，或是限縮平台侵權責任限於該筆照顧交易的費用，與契約所定長照需求者或居服員對平台產生損賠責任範圍顯然失衡，因此，參考居家式服務類長照服務機構定型化契約不得記載事項包含：1、約定使用者發生急、重、傷病、死亡或其他緊急事故等情事，與機構無關之文字；2、約定任意要求使用者負擔非因可歸責於使用者所生之費用；3、約定排除機構故意或過失之責任；4、約定其他違反法律強制、禁止規定或顯失公平之事項，同樣適用於居家式長照人力媒合平台定性化契約，雖就照顧所生之侵權情事，因不同平台對照顧服務有不同的監管程度，能否將該風險歸責於平台方，仍應個案判斷，至少使平台不得在契約中預先排除照顧責任，將風險全推由照顧供需雙方負擔。



第二項 評價回饋機制輔以傳統管制作為品質監管的手段

居家式長照人力媒合平台相較於傳統仲介機構，主要的不同在於數位頁面的信任機制，尤其是評價回饋制對媒合人力與照顧服務輸送的影響。評價回饋制將服務品質資訊透明化，供照顧供需雙方自主決定與選擇，降低交易風險，也督促居服員加強照顧服務品質，以累積聲譽持續在平台上媒合案家提供勞務，平台亦藉此機制節省管理其下照顧服務交易的成本，且透過平台使用者的「發聲」，取得對評價較差的平台使用者裁處的正當性，就此，評價回饋制作為平台自我規範的工具，似乎可交由平台自行藉市場力量形成服務品質監管的秩序。然而，平台是否自律有所疑問，文獻上也呈現平台業者事實上對評價回饋制干預權力大，所呈現的意見是否準確有所疑問²¹⁸，又仰賴評價回饋制評價服務品質監管，會面臨到評價制是人為且主觀的本質，在無法量化的居家式長照服務更是如此。


在文獻上針對評價回饋制的管理，有論者認為應該搭配主管機關監管手段，亦即行政的檢查與裁罰仍是必要，使數位平台的評價回饋機制與傳統問觀共同合作、相輔相成，在管理服務風險上更加有效²¹⁹。若將此管制構想套用在居家式長照人力媒合平台，應可從規範平台對評價回饋制設有輔助措施開始，首先，因照顧服務的評價回饋是刊載於平台頁面，平台本應對評論負起管理責任，尤其是刪除詐欺或不實的評價，使照顧供需雙方立基於正確的資訊作出媒合的決定，事實上，從其他產業的平台所訂的契約觀之，平台業者都保留刪除不符合使用規範之評論的權力，或是篩選評論內容後再予以刊登，但是使用者皆難以知悉平台對評論上架或下架的判準為何²²⁰，就此，應課予平台對使用者揭示平台管理、審查評價回饋的判準。

再者，相比於以往評價僅是口耳相傳，在平台上留下的評論能見度更大，意謂

²¹⁸ Stefan Kirchner, & Elke Schübler, *Regulating the Sharing Economy: A Field Perspective*. In *Theorizing the sharing economy: Variety and trajectories of new forms of organizing*, Emerald Publishing Limited. 229(2020).

²¹⁹ Sofia Ranchordás, *Public Values, Private Regulators: Between Regulation and Reputation in the Sharing Economy*, 13(2) *The Law & Ethics of Human Rights*. 203, 237 (2019).

²²⁰ Hausemer, P., Rzepecka, J., Dragulin, M., Vitiello, S., Rabuel, L., Nunu, M., Rodriguez Diaz, A., Psaila, E., Fiorentini, S., Gysen, S., Meeusen, T., Quaschnig, S., Dunne, A., Grinevich, V., Huber, F. and Baines, L, *supra* note 216, at.13



著只要一點負面評價，將影響居服員能媒合的案量，甚至是直接被平台停用，有國外文獻訪問兒童照顧服務平台的照服員，其認為照服員沒有對負評回應的權力，使得平台對遭負評的照服員停權，致其有失業的風險²²¹，有鑑於照顧服務的體驗難以量化，長照需求者的評價回饋本即具主觀性，平台應設有使被評價之居服員得以回映的方式，或是就平台依評價作出對居服員的裁處時，能賦予居服員向平台申訴的機會。

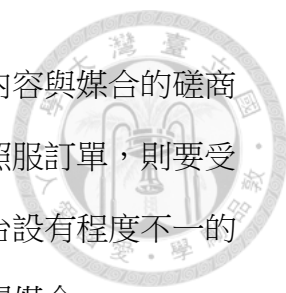
前述要求平台管理刊登之評價回饋、揭示管理之基準、設置被評價者回映及申訴的管道，得使平台初步發揮自律的功能，接著，借重評價回饋制是出於第一線長照需求者使用服務後的意見反映，對主管機關而言，是有效蒐集照顧服務品質資訊的方式，可降低因居家式長照服務具隱蔽性產生的監管難度，節省進入家庭行政檢查的成本，且一方面及時處理評價回饋呈現的照顧糾紛，為長照需求者轉介相關照顧資源，一方面也從中發現市場上不適任的居服員，使其接受輔導或裁罰，而非僅受到平台停權，卻仍在市場內接案，此外，亦改善行政機關每年藉由機構評鑑才能知悉照顧服務狀況，藉由評價回饋制，主管機關得以掌握自費居家式長照人力媒合平台的媒合情形，有效管理市場上的經營者²²²。

第五節 小結

居家式長照人力媒合平台興起於居家式長照產業，如同平台經濟在其他產業的發展，平台宣稱僅是資訊提供者，並非基礎服務提供者，而無須遵守因公益性而受政府部門高度管理的產業規範。然而，從歐盟委員會、歐洲法院乃至於我國行政機關與司法實務判決，皆關注到平台對基礎服務的決定性影響力，因而認為要將平台視為產業的經營者，並就平台數位化的外觀進行法規調適及管制手段的調整。現行市場上各式居家式長照服務人力媒合平台的經營模式略有差異，但皆

²²¹ Julia Ticona, & Alexandra Mateescu, *Trusted strangers: Carework platforms' cultural entrepreneurship in the on-demand economy*. 20(11) *New Media & Society*. 4384, 4396 (2018)

²²² Sofia Ranchordás, *supra* note 215, at.31.



對照顧供需雙方成立之長照服務契約有影響力，即使照顧服務內容與媒合的磋商過程，照服供需雙方有較大的自主決定空間，但一旦媒合成立照服訂單，則要受平台規範之條款拘束，在如期履行服務及服務品質控管上，平台設有程度不一的監管力，因此，不應僅將平台視為資訊服務提供者或是單純居間媒介。

地方主管機關、同業者與民眾對居家式長照人力媒合平台的顧慮在於其在契約中免除許多機構責任，不利於使用平台之照顧供需雙方，又數位化的平台藉由資訊蒐集與交換作為信賴機制，使一定數量的供需雙方刊登個人資訊，直接透過平台溝通、媒合，並採評價回饋制反映服務品質，雖可改善以往自費居家式長照市場上資訊蒐集、交換的高成本，但又擔憂信任機制失靈，因此，有衛福部介入管制的必要性。具體的管制方向，本文認為居家式長照服務人力媒合平台本質上皆為提供人力仲介與供應服務，與實際提供長照服務的長照機構不同，縱使不同的居家式長照人力媒合平台經營模式及契約關係有所不同，對居服員的控制力亦有高低程度之差別，但皆有「督促照顧契約如期履行」的功能，則至少應禁止平台預先免除照顧責任或過於限縮責任範圍，又居家式長照人力媒合平台另一共同特色即是以評價回饋制，作為服務品質監督的手段，則亦至少課予平台對其評價機制有自律管理的責任，後由衛福部門借重此蒐集資訊的方式，及時管理服務品質。然而，隨著平台的規模逐漸擴大，在經營模式上可能有更多變化，須仰賴不同部門就其權責管理之，惟衛福部門身為長照主管機關，對居家式長照產業的人力仲介本即應予以管理，以確保在自費市場上照顧供需雙方的權益，而居家式長照人力媒合平台既是新型態的人力仲介，在定性上又因平台對照顧契約的介入，而在光譜上更向長照機構端，衛福部就此種數位化的人力媒合機制之所提供之照顧服務品質監督與管理，更是責無旁貸。



第六章 結論

由於我國社會經濟與家庭結構的轉變，家庭逐漸難以承擔照顧失能者的責任，社會上的志願團體、地方政府陸續試辦在宅服務，後國家則將居家式服務法制化、普及化，以公共財源補助與建置法定居家式長照服務，《長服法》即針對法定居家式長照服務設有高密度的規範。針對尚未滿足的照顧需求，長照需求者轉往自費市場購買服務，《長服法》對於出自長照特約單位或長照機構之自費服務，仍保有監管相對高之監管密度，惟對於自費市場上自行接案的「個人看護者」，雖有意將其納入《長服法》管理，但管制密度低且實際上亦未落實訓練措施，形同毫無監管的狀態。然而，更大的問題是，《長服法》並未設有對自費市場上非長照機構之居家式長照人力媒合機制的管理規範，頂多是由勞動部以《就服法》管理個人看護人力仲介，衛福部忽視人力仲介在長照服務輸送上扮演的角色，因而長期以往未有積極的管理作為，對長照機構與就服機構間之其他自費市場上的媒合機制，更是處在毫無管理的狀態。


居家式長照人力媒合平台的興起，以數位的優勢將照顧供需雙方連結，且規模持續擴大，其快速方便且具自主性的媒合型態，與傳統照顧供需雙方需等中介單位派遣調度不同，故吸引更多使用者，在市場上的規模逐漸擴大。就此，衛福部卻援引《長服法》第 29 條第 1 項涵蓋裁罰對象最廣的規定，以違法長照廣告為由處罰平台經營者，並將平台定性為「似」人力仲介，又以人力仲介與長照機構有別的見解，推託管理責任。然從平台遭裁罰的自費市場觀之，仍有許多平台業者加入市場，顯見以違罰廣告行為處罰平台未具成效，且衛福部也未以此裁罰的理由去檢視其他市場上的媒合機制。而勞動部雖認為平台是未經許可設立之私立就業服務機構，亦未能使平台因此納入就服體系下接受管理，更遑論現行《就服法》對平台形式媒合機制的可適用性，以及民眾真正在意的毋寧是透過仲介機構找到的照顧服務人力之品質，對此，即不僅只是勞動部門的權責範圍，衛福部門應正視居家式長照市



場的現況。

事實上，照顧需求只會與日俱增，而法定居家式長照資源畢竟有限，可以想見未來人民更仰賴自費居家式長照服務，面對市場上既存許久的人力仲介、正在發展各式自費服務的媒合機制以及居家式長照人力媒合平台，衛福部不應只是面對個案選擇性的執法，而應重行檢視自費市場的管制，扭轉現行各媒合機制管制密度落差過大的現況，否則將使透過不同機制媒合的照顧供需雙方，面臨的照顧風險有所懸殊，衛福部至少應設有最低限度的管理保障，而非放任市場自由發展。本文認為或可參考居家式托育制度的到宅托育制度，將個人看護者以「個人」身分認證為長照人員，登記於主管機關接受追蹤及監管，又為減緩照顧供需雙方媒合議價時的資訊不對等，政府或可邀集市場上各方利益團體代表，共同討論收費項目與收費基準供市場行為者參考，同時又因未訂有價格上下限，可維持自費市場發展多元創新服務的空間，另外，就市場媒合機制管理的部分，本文認為所有具人力媒合功能之中介單位，皆應在長照體系下經許可設立為「居服員仲介機構」，除受勞動部以就服法規管理前階段媒合人力之服務外，衛福部門應要求仲介機構有篩選服務提供者應具長照人員資格的責任，且就媒合成立後之照顧服務，仲介機構應有關懷義務與異常事件通報責任，讓原先在居家場域中的服務狀況得以檯面化，使衛福部門得以及時監管長照服務品質。又若居服員仲介機構的經營模式對照顧服務有更多的介入權，設有照顧專業管理人員形塑照顧服務內容、對其下長照人員有較大的監督管理權限，並對長照個案追蹤管理時，則與實際從事長照服務的長照機構相同，則需登記為長照機構，不得再以居家陪伴服務等，宣稱與長照服務有別，而現行對長照機構提供自費服務的管制上，或可放寬對收費項目與價格須經主管機關核定的規定，使長照機構有經營的空間。

在提出本文對自費居家式長照市場的管制建議之基礎後，面對經營方式兼具媒合服務，卻又同時對照顧服務設有規範框架之數位平台，應先定性其究竟是何種



產業的經營者，再討論管制方向。就此，可參考歐洲法院、歐盟委員會及我國行政機關與司法機關，皆關注到「平台對基礎服務有決定性之影響力」，不得諉稱僅是資訊服務提供者或是居間媒合，以居家式長照人力平台而言，因平台對能使用平台接案的服務提供者設有篩選機制、定有照顧服務費用收取的框架及平台抽成比例、對照顧服務的取消及按時履行設有管理規範，又對照顧服務過程產生之爭議有裁決及處理權限，實則已與照顧服務人力媒合相關，而應被視為居家式長照產業的一員，在本文的建議下，至少應設立為「居服員仲介機構」，確保媒合階段服務提供者皆是長照人員，留有媒合紀錄供衛福部追蹤管理，又因平台對照顧服務仍有一定的指揮監督權，卻又在契約中大幅限縮平台責任，本文認為衛福部門應制定平台使用之定型化契約應記載及不應記載事項，以制定契約框架排除平台預先免責之舉。此外，因平台設有評價回饋制得以蒐集長照需求者的服務體驗，作為平台實質監督照顧服務品質的手段，衛福部門亦應課予平台管理評價回饋機制如實運行的責任，同時借重資訊蒐集的功能，及時處理照顧糾紛，輔導與汰換不適任居服員，並藉以掌握自費居家式長照市場的動態。

整體而言，由於各種媒合機制皆是連結照顧供需雙方，衛福部應確保各媒合機制就照顧服務有最低程度的管理責任，對以數位外觀經營且宣稱給予照顧供須雙方自由媒合權力的平台，更是應釐清平台的責任，又因自費居家式長照市場上有許多長照人力是個人接案，而中介單位亦提供勞務媒合，勞動部門亦應管理長照人力之勞動權益與勞雇雙方媒合服務品質，而居家式長照人力媒合平台是採數位平台方式進行勞務媒合，且隨照顧需求的擴大帶動平台規模成長，勢必會有更多長照人力從平台接案，未來亦會遇到平台勞動的權益，勞動部門也應負起管理責任。因此，從居家式長照人力媒合平台的興起，引發整體自費市場管制的議題，皆指向勞動部門與衛福部門應重視居家式長照人力產業的媒合，使更多人力願意投入自費市場，且從自費市場上獲得服務的長照需求者亦能受有保障。



參考文獻

壹、中文文獻

一、專書

林誠二 (2015),《債編各論新解—體系化解說 (中)》,三版,瑞興圖書。

邱聰智、姚志明 (2002),《新訂債法各論》,初版,元照出版。

二、專書文章

陳正芬 (2020),〈臺灣長期照顧體系之建構與發展〉,收於:陳正芬、官有垣(編),《臺灣的長期照顧體制發展—國家、市場與第三部門》,頁 13-30,巨流圖書。

黃惠玲 (2021),〈長期照顧政策發展與服務人力問題〉,李玉春(等著),《長期照顧法制之建構與實踐》,頁 27-40,元照。

蔡璧竹 (2021),〈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〉,收於:公平交易委員會(編),《第 28 屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集》,頁 387-422,公平交易委員會。

三、期刊論文

王兆慶 (2017),〈托育公共化的最後一塊拼圖:0-2 歲托育政策〉,《社區發展季刊》159 期,頁 126-137。

王勁力 (2018),〈共享經濟模式新興網路旅宿資訊平台 Airbnb 在我國營運法在我國營運法律問題探究〉,《南臺財經法學》,4 期,頁 1-33。

王舒芸 (2014),〈門裡門外誰照顧、平價普及路迢迢? 台灣嬰兒照顧政策之體制內涵分析〉,《台灣社會研究季刊》,96 期,頁 49-93。



吳玉琴 (2004),〈臺灣居家服務的現況與檢討〉,《社區發展季刊》第 106 期,頁 132-140。

吳玉琴 (2011),〈臺灣老人長期照顧政策之回顧與展望:老盟觀點〉,《社區發展季刊》136 期,頁 253-255。

李玉春 (2016),〈臺灣長照制度之檢討與改革策略建議—如何建立「平價、優質、普及」的長期照顧體系?〉,《社區發展季刊》153 期,頁 19-31。

李庭欣、黃喬鈴 (2022),〈家的延伸—由家長視角探究居家托育服務內涵與意義〉,《社區發展季刊》,178 期,頁 121-132。

林谷燕 (2016),〈照顧需要性之評估—從長期照顧服務法與長照實務談起〉,《月旦裁判時報》54 期,頁 64-72。

林依瑩 (2016),〈All In One 走動式照顧服務推動歷程〉,《社區發展季刊》153 期,頁 107-118。

林信廷、王舒芸 (2015),〈公私協力托嬰中心的成就與限制:兒童照顧政策理念的檢視〉,《臺灣社會福利學刊》,12 卷 2 期,頁 15-55。

施慧玲、陳竹上 (2012),〈「兒童及少年福利與權益保障法」評析〉,《月旦法學雜誌》,203 期,頁 23-32。

洪瑩容 (2021),〈從平台經濟之多元勞務提供模式談勞務提供者之法律地位與勞動權益之保護〉,《國立中正大學法學集刊》72 期,頁 1-68。

徐慧娟 (2013),〈顧客導向之長期照顧:政策與管理議題〉,《社區發展季刊》141 期,頁 79-85。

張家卉 (2017),〈以居家托育服務中心視角評析「托育一條龍」平價托育政策〉,《兒童照顧與教育》第 7 期,頁 53-70。

莊秀美 (2009),〈從老人的類型與照顧需求看「居家照顧」、「社區照顧」及「機構照顧」三種方式的功能〉,《社區發展季刊》125 期,頁 177-194。

許政賢 (2014),〈高齡化社會中法律規範的挑戰—以養護(長期照護)契約在臺灣社會發展為例〉,《月旦法學雜誌》230 期,頁 53-73。

許榮宗 (2019),〈臺灣居家照護業的 Airbnb—優護平台股份有限公司〉,《勞動及職業安全衛生研究季刊》27 卷 2 期,頁 4-9。

陳正芬 (2007),〈台北市居家服務方案論時計酬適切性之研究〉,《臺灣社會福利學刊》6 卷 1 期,頁 93-129。

陳明珍 (2009),〈我國居家服務政策發展與省思〉,《社區發展季刊》127 期,頁 287-303。

陳淑君、莊秀美 (2008),〈台北市居家服務實施現況與相關議題探討〉,《社區發展季刊》122 期,頁 183-199。

陳景寧 (2019),〈我國家庭照顧者支持網絡系統〉,《長期照護雜誌》23 卷 1 期,頁 11-21。

黃志忠 (2014),〈居家服務照顧品質之探討：以「案家為中心」觀點出發〉,《社區發展季刊》147 期,頁 300-316。

黃鼎佑 (2016),〈從勞動條件保障的角度論勞動派遣法草案〉,《南臺財經法學》2 期,頁 1-22。

黃龍冠、楊培珊 (2021)〈以長照 2.0 為基礎回顧臺灣長照政策發展與評析未來挑戰〉,《福祉科技與服務管理學刊》,9 卷 2 期,頁 212-236。

楊筱慧 (2011),〈誰來照顧?居家服務方案對服務使用之影響〉,《台灣高齡服務管理學刊》1 卷 2 期,頁 97-119。

楊儒晟、劉正（2020），〈臺灣自費醫療使用者的人口特徵與階層化現象〉，《台灣醫學人文學刊》，21 卷 2 期，頁 77-94。

劉宜君（2012），〈臺灣推動醫療照護產業化之分析：政策學習的觀點〉，《社會政策與社會工作學刊》，16 卷 1 期，頁 183-232。

劉俐瑩（2009），〈臺灣老年人理想的照護體系〉，《醫療品質雜誌》3 卷 5 期，頁 8-12。

劉華美（2005），〈論老人服務民營化—公私協力之行政〉，《社區發展季刊》108 期，頁 82-89。

劉雅文、莊秀美（2006），〈探討失能老人家庭選擇長期照護福利服務之決策過程—老人自主權之分析研究〉，《東吳社會工作學報》第 14 期，頁 91-123。

蔡璧竹（2022），〈居家式長照人力媒合平台及長照需求者權益保障〉，《消費者保護研究》26 輯，頁 1-36。

蔡璧竹（2022），〈從長照人力媒合平臺興起探討我國長照政策未竟事宜〉，《社區發展季刊》，178 期，頁 404-415。

鄧蔭萍（2017），〈臺灣與 OECD 國家之三歲以下幼兒托育政策之探討與比較〉，《民生論叢》，10 期，頁 37-67。

蕭立仔、廖欽福（2019），〈長期「照顧」還是「照護」服務—我國長期照顧服務法的定位困境與省思〉，《治未指錄—健康政策與法律論叢》7 期，頁 45-72。

謝玉玲（2011），〈看得到的照護政策、看不見的勞動差異：照顧工作者與勞動場域的檢視〉，《臺灣社會福利學刊》10 卷 1 期，頁 53-96。

四、學位論文

李慧玲（2003），《高雄失能老人自費使用居家服務品質之探討》，東海大學社會工作學系碩士論文（未出版），臺中。

徐珮玲（2020），〈政策造成的斷裂 vs. 保母的自我韌力策略—臺北市在宅日托保母的經驗整理與反思〉，世新大學性別研究所碩士論文（未出版），臺北。

張淑敏（2019），〈長照 2.0 失智照顧之研究—以長照支付新制下居服員勞動體制為中心〉，國立政治大學法學院碩士在職專班，（未出版），臺北。

游春玲（2017），〈自費居家照顧服務市場初體驗：以服務提供者的視角〉，靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系碩士論文（未出版），臺中。

廖瑞華（2002），〈台北市居家服務政策發展的論述分析—知識權力之觀點〉，國立陽明大學衛生福利研究所碩士論文（未出版），臺北。

蔡璧竹（2017），〈長期照顧服務提供體系暨支付制度之研究—以日本介護保險制度之變革為比較對象〉，國立政治大學法律學系碩士論文（未出版），臺北。

五、政府出版品

楊曉苓、段慧瑩、張家卉（2019），《居家托育服務中心訪視輔導工作指引》，初版，衛生福利部社會及家庭署。

六、網路資料

中化銀髮事業編輯群（2019），〈公自費融合：居家照護全面翻轉〉，載於：
<http://www.cscicare.com/zh-tw/blog/detail.aspx?SID=4&pid=130>

張靜慧（2019），〈長照服務 Uber 化 風險誰來幫你把關？〉，載於：
<https://www.commonhealth.com.tw/article/79236>。

曾品傑（2019），〈照顧服務 Uber 化，正可解決社會問題！〉，載於：

<https://ghsha.com/articles/190>。



貳、外文文獻

一、專書

Blanchard Olivia.(2021). Home care and digital platforms in Spain. Digital Future Society.

Devolder, B. (2019). The Platform Economy: Unravelling the Legal Status of Online Intermediaries. Intersentia; Cambridge -Antwerp -Chicago.

二、專書文章

Boerma, W., Genet, N. (2012). Itroduction and background. In Genet, N., Boerma, W., Kroneman, M., Hutchinson, A., & Saltman, R. B (Eds.), Home care across Europe: current structure and future challenges (pp.1-24). World Health Organization.

Kirchner, S., & Schüßler, E. (2020). Regulating the sharing economy: a field perspective. In Theorizing the sharing economy: Variety and trajectories of new forms of organizing (pp. 215-236). Emerald Publishing Limited.

Murakami, Y., & Colombo, F. (2013). Incentives for providers and choice for consumers. In OECD/European Comission (Eds.), A Good Life in Old Age? Monitoring and Improving Quality in Long-term Care: Monitoring and Improving Quality in Long-term Care (pp. 191-220). OECD Publishing.

三、期刊論文

Aloni, E. (2016). Pluralizing the sharing economy. *Washington Law Review*, 91(4), 1397-1460.

Lobel, O. (2016). The law of the platform. *Minnesota Law Review*, 101(1), 87-166.

Ranchordás, S. (2018). Online reputation and the regulation of information asymmetries in the platform economy. *Critical Analysis of Law*, 5(1), 127-147.

Ranchordás, S. (2019). Public Values, Private Regulators: Between Regulation and Reputation in the Sharing Economy. *The Law & Ethics of Human Rights*, 13(2), 203-237.

Smith, P. R. (2007). Home sweet home workplace casualties of consumer-directed home care for the elderly. *Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy*, 21(2), 537-560.

Song, M. (2022). Market competition and regulatory compliance in public, non-profit, and for-profit organizations. *Public Management Review*, 1-21.

Spitko, E. (2019). Reputation systems bias in the platform workplace. *Brigham Young University Law Review*, 2019(5), 1271-1332.

Thierer, A., Koopman, C., Hobson, A., & Kuiper, C. (2016). How the Internet, the Sharing Economy, and Reputational Feedback Mechanisms Solve the Lemons Problem. *University of Miami Law Review*, 70(3), 830-878.

Ticona, J., & Mateescu, A. (2018). Trusted strangers: Carework platforms' cultural entrepreneurship in the on-demand economy. *New Media & Society*, 20(11), 4384-4404.

四、研究報告

Hausemer, P., Rzepecka, J., Dragulin, M., Vitiello, S., Rabuel, L., Nunu, M., Rodriguez Diaz, A., Psaila, E., Fiorentini, S., Gysen, S., Meeusen, T., Quaschnig, S., Dunne,

A., Grinevich, V., Huber, F. and Baines, L. (2017) Exploratory Study of consumer issues in peer-to-peer platform markets. European Commission.

Trojansky A. (2020). Towards the ‘Uber-isation’ of care? Platform work in the sector of long-term home care and its implications for workers’ rights. Workers’ Group Research Report. European Economic and Social Committee.

