

長照 3.0 政策下居家式長照機構人力資源管理之挑戰 ——以苗栗縣為例

洪子鑫¹ 莊侑庭^{2*}

1：台灣,南投縣,南開科技大學,長期照顧與管理系助理教授

2：台灣,南投縣,南開科技大學,長期照顧與管理系

摘要

臺灣於 2025 年邁入超高齡社會，完善且永續的長期照顧體系已成政策核心。政府於長照 2.0 基礎上推動長照 3.0，強調以人為本、跨專業整合與智慧照顧。其中，居家式長照服務因具在地老化與高可近性優勢，成為政策轉型之關鍵；然而，面對需求激增與人力供給不足，其人力資源管理面臨嚴峻挑戰。本研究旨在探討長照 3.0 架構下，居家式長照機構之人力資源管理挑戰，並以苗栗縣為例，剖析偏鄉區域條件對人力管理實務之影響。研究採用文獻分析法，系統性統整國內外政策、機構管理文獻，並結合政府統計與政策文件進行比較分析。研究發現，長照 3.0 之服務對象擴張、專業分工深化及智慧照顧導入，顯著拉高居家機構的專業門檻與管理負荷，加劇招募、培訓、留任與營運壓力。此外，苗栗縣因地理分散、交通不便及高齡化嚴重，導致上述人力資源管理困境更形放大。本研究建議，落實長照 3.0 須同步優化人力資源管理配套機制，並因地制宜納入區域差異考量，以確保服務品質與制度永續。

關鍵字：長照 3.0、居家式長照服務、人力資源管理、偏鄉長照

投稿日期: 2026.03.18

修改日期: 2026.04.28

接受日期: 2026.06.02

刊登日期: 2026.06.08

* 通訊作者：莊侑庭 南開科技大學（碩士班研究生） E-mail：aa89136tw@gmail.com

Challenges of Human Resource Management in Home-Based Long-Term Care Institutions under Taiwan's Long-Term Care 3.0 Policy: A Case Study of Miaoli County

HONG-ZIXIN¹ CHUANG-TUTING^{2*}

1 : NKUT, Department of Long-term Care and Management, Nantou County, Taiwan, Assistant Professor

2 : NKUT, Department of Long-term Care and Management, Nantou County, Taiwan

Abstract

Taiwan officially transitioned into a super-aged society in 2025, positioning the establishment of a comprehensive and sustainable long-term care (LTC) system as a policy core. Building upon LTC 2.0, the government launched the LTC 3.0 policy, emphasizing person-centered care, interprofessional integration, and smart care. Home-based LTC services, characterized by their advantages in promoting aging in place and high accessibility, have become pivotal to this policy transition. However, faced with surging demand and an insufficient supply of caregivers, their human resource management (HRM) encounters severe challenges. This study aims to explore the HRM challenges faced by home-based LTC institutions under the framework of LTC 3.0, using Miaoli County as a case study to analyze the impacts of rural regional constraints on human resource management practices. Utilizing a literature analysis method, this study systematically synthesizes domestic and international policy documents and institutional management literature, conducting a comparative analysis integrated with government statistics. The findings indicate that the expansion of service recipients, the deepening of professional division of labor, and the introduction of smart care under LTC 3.0 have significantly elevated the professional thresholds and managerial workloads for home-based LTC institutions, thereby intensifying pressures on recruitment, training, retention, and operations. Furthermore, these HRM dilemmas are profoundly amplified in Miaoli County due to geographic dispersion, limited transportation accessibility, and severe population aging. This study suggests that to effectively implement LTC 3.0, the government must simultaneously optimize supporting HRM mechanisms and incorporate regional disparities to tailor measures to local conditions, thereby ensuring service quality and institutional sustainability.

Keywords: Long-Term Care 3.0, Home-Based Long-Term Care Services, Human Resource Management, Rural Long-Term Care

一、緒論

(一) 研究背景與動機

隨著臺灣於 2025 年正式邁入超高齡社會，65 歲以上老年人口占比已達 20%，人口結構快速老化已成為當前社會發展的重要課題（林宜蓁、王健全，2025）。為回應高齡化所衍生之照顧需求，政府自 2017 年起推動長期照顧 2.0 政策，逐步建構以社區為基礎之整合式照顧服務體系；近年更進一步提出長照 3.0 之政策藍圖，預計於 2026 年正式實施（蔡鐘慶，2025）。長照 3.0 強調「整合」作為核心精神，主張以人為本、在地老化與跨專業協作，並導入智慧照顧科技，以提升服務品質與照顧連續性（黃玉惠，2024；謝邦昌、謝寧，2025）。在此政策發展脈絡下，居家式長照服務因能回應高齡者於熟悉生活環境中接受照顧之需求，已逐漸成為長照體系中不可或缺的關鍵服務模式。

然而，隨著長照政策持續深化與服務量能擴張，居家式長照機構亦同步面臨日益嚴峻的人力資源管理挑戰。現階段我國照顧服務人力供給明顯不足，勞動條件與薪資結構仍有優化空間，已成為影響服務品質與制度永續的重要因素（黃良傑，2025）。相較於長照 2.0，長照 3.0 不僅進一步提高對服務品質、專業分工與組織管理之要求，亦規劃將 50 歲以下年輕型失智症者及急性後期照護納入服務範疇，並強化夜間及彈性時段服務量能，使居家服務人員與管理人員承擔更高層次的專業與行政負荷（蔡鐘慶，2025）。實務上，居家式長照機構普遍面臨人力招募不易、照顧服務員流動率偏高，以及培訓與管理成本持續上升等問題，進而影響服務穩定性與機構之永續經營。

除此之外，區域發展條件亦為影響居家式長照機構人力資源管理成效之重要因素。相較於都會地區，非六都及偏鄉縣市在交通可近性、人口結構與人力供給方面，往往承受更為嚴峻的結構性限制（安寧緩和醫學學會，2025）。以苗栗縣為例，其地理環境呈現山海交錯、城鄉差距明顯，加上青壯年人口外流與高齡人口比例偏高，使居家式長照服務在人力配置與管理運作上更顯困難。居家服務人員須面對服務半徑擴大、工作負荷分配不均與支持系統相對不足等情形，對機構人力資源管理形成額外壓力。

回顧相關研究，國內長照領域文獻多著重於服務品質、照顧需求或使用者滿意度等議題，較少從人力資源管理觀點，系統性分析長照政策轉變對居家式長照機構組織運作所產生之影響。尤其在長照 3.0 政策推動背景下，針對非都會或偏鄉地區居家式長照機構在人力管理挑戰與數位轉型需求方面之研究仍相對有限（謝邦昌等人，2025），顯示相關議題尚有深化探討之必要。因此，本研究以長照 3.0 政策為分析脈絡，結合居家式長

照服務之實務特性，探討其在人力資源管理面向所面臨之主要挑戰，並以苗栗縣作為區域案例，期能補充現有研究之不足，並提供後續政策與實務調整之參考。

(二) 研究目的與問題

基於前述研究背景與動機，本研究旨在解構長期照顧 3.0 轉型期下，居家式長照機構人力資源管理之動態調適與結構限制，核心研究目的具體深化為以下三點：

1. 解構長照 3.0 政策之核心架構與轉型脈絡，系統性對比其相較於長照 2.0 在「跨專業整合、智慧照顧與連續性服務」上，對居家式長照機構人力資源管理體制所帶來的動態衝擊與本質轉變。
2. 建構居家式長照機構之人力資源管理挑戰矩陣，剖析機構在長照 3.0 高專業度要求下，於人力招募、專業培育、留任機制及組織數位轉型調適上所面臨的結構性困境與管理難處。
3. 以苗栗縣偏鄉情境為實證場域，結合地理特質、人口結構與官方最新統計數據，探討外部區域發展差異如何放大與加劇機構內部的人資管理限制，並據此提出兼具政策高度與在地化調適之永續發展策略。

(三) 研究方法

本研究採用文獻分析法作為主要研究方法，透過系統性蒐集、整理與歸納相關文獻，探討在長照 3.0 政策背景下，居家式長期照顧機構於人力資源管理面向所面臨之挑戰。文獻分析法廣泛應用於政策研究與制度性議題探討，得以整合既有官方政策資料與研究成果，從中梳理政策演進脈絡，分析制度設計與實務運作之互動關係，進而建構具整體性與系統性的分析架構。

二、長期照顧3.0之治理體制與資源依賴理論視角

(一) 從長照 2.0 邁向 3.0 的政策轉型

臺灣的人口老化速度位居全球前列，預計於 2025 年正式邁入「超高齡社會」，屆時 65 歲以上老年人口比例將達 20%（林宜蓁等人，2025）。為因應日益增長的照護需求，政府在長照 2.0 的基礎上，規劃於 2026 年推動「長照 3.0」十年計畫（2026-2035），旨在建構更為普及且永續的照顧體系（蔡鐘慶，2025）。

長照 3.0 的核心目標在於減輕家庭負擔並強化醫、照銜接（安寧緩和醫學學會，2025）。相較於長照 2.0，3.0 政策進一步擴大了服務對象，將 50 歲以下年輕型失智症患者以及經健保評估為急性後期照顧失能者納入體系（蔡鐘慶，2025）。這種服務對象的擴張，反映了政策對於不同年齡與疾病類型照顧需求的重視。

（二）長照 3.0 的核心理念：整合、人本與智慧照顧

我國長期照顧 3.0 政策之核心藍圖，係在長照 2.0 的既有基石上進行全面性的功能擴充與體制精進，其核心關鍵字在於醫療、社福與照顧一體化的系統性整合（蔡鐘慶，2025）。此一政策轉型主要立基於以人為本與智慧照顧兩大戰略支柱：在智慧照顧層面，政策強調透過資通訊科技之數據分析、長照資料平台建構與 AI 技術導入，試圖推動精準分級派工，並積極借鏡歐盟活力自立生活計畫（AAL）之國際實務，利用創新健康高齡化技術來解決日常生活管理與慢性病控制，期能實質緩解第一線基層長照人力的過重負擔並提升照護品質（林宜蓁等人，2025；蔡鐘慶，2025）；在以人為本的連續性照顧層面，長照 3.0 不僅放寬服務涵蓋率、不分年齡納入 50 歲以下年輕型失智症患者與急性後期照顧失能者（蔡鐘慶，2025），更深化了對自主尊嚴與人權價值的重視，將安寧緩和醫學、在宅善終與更完善的照顧者支持體系納入施政規劃，期許長者或身心障礙者在面臨複合型照護需求或生命末期時，皆能獲得具備文化敏銳度且尊嚴的連續性照顧（安寧緩和醫學學會，2025；蔡鐘慶，2025）。

綜上所述，長照 3.0 試圖透過智慧賦能與人本治理的雙軌驅動，打造一個兼具普及性與永續性的長期照護制度。

（三）資源依賴視角下之居家長照機構生存策略

長期照顧服務之輸送高度仰賴民間組織與政府的公私協力。然而，投入長期照顧服務的組織在政策推動上，往往對政府的財源與計畫編列產生高度依賴。誠如姚昱伶（2019）的研究指出，在政府實施長照政策與計畫、編列財源推動長照下，投入服務的非營利組織雖漸增，但在執行過程中普遍面臨高度的資源依賴風險。當機構面對政府核銷撥款慢等體制限制時，常須採取借款、基金暫借、員工分批分類撥薪或開發新方案等權變策略以求自保（姚昱伶，2019）。在長照 3.0 政策轉型下，居家長照機構面對更嚴格的法規限制與勞動條件查核，其內部的管理能力、資源獲取能力與網絡串聯能力面臨更嚴苛的動

態調適壓力。

(四) 準市場架構、計畫行政與個別化支持之管理張力

台灣長照體系本質上具備準市場架構與計畫行政的雙重交織特性。黃志隆（2020）從社區初級照顧之實踐經驗發現，在準市場架構的計畫行政體制下，基層組織常受到社區成員有限性、非正式照顧參與者之勞動條件不佳，以及社區財務資源生產不足等服務提供者限制之困境。當長照政策邁入 3.0 深化階段，強調以使用服務者為中心的個別化支持計畫（ISP）與跨專業整合服務（龍紀萱，2024）。雖然龍紀萱（2024）之研究聚焦於住宿式機構之跨專業協力（包含評估、處遇、執行及評值等連續性過程），但該思維亦完全適用於長照 3.0 下的居家照顧實務。居家式機構人資管理最大的挑戰，即在於現行計畫行政的給付框架下，難以培育並留任具備跨專業對話與整合能力的高階照顧人才，進而加劇了人資管理的結構張力。

(五) 公私協力中的正式契約與關係治理

為了解決長照 3.0 政策在地方落實的制度摩擦，必須釐清公私協力中的互動本質。王千文（2023）實證研究指出，在長照居家服務的協力網絡中，公共部門（政府機關）傾向以剛性的正式契約作為運作與監督之工具，而民間機構（服務提供者）則更仰賴彈性的關係治理來維繫協作之信任基礎。然而，實證數據確認正式契約與關係治理兩者應具備互補效果而非相互替代（王千文，2023）。若政策過度強調正式契約的剛性監督（如長照 3.0 勞動條件的硬性抽查與懲罰機制），而缺乏關係治理的溝通與信任，將導致民間機構陷入高度不確定性，進而削弱協力成效。

除此之外，民間組織在面對政策轉型的衝擊時，並非全然處於被動接受的角色。廖燕秋、劉佳盈與李若綺（2024）以弘道老人福利基金會為實務案例，指出非營利組織可透過契約合作、策略聯盟、政策倡議以及媒體運用等多元途徑，積極參與外部政治與公共政策的發展，藉此提高公眾意識、形成輿論壓力並募集資源。這意味著居家長照機構在面對長照 3.0 人資困境時，需透過加入在地長照協會或跨組織之策略聯盟，集體向政府爭取權益，以緩解個體組織的資源弱勢。

(六) 居家式長照服務的發展與實務挑戰

居家式服務是落實「在地安老」政策核心目標的最關鍵環節（黃云惠，2024）。然而，在政策推進的過程中，居家式長照機構正面臨嚴峻的挑戰：

1. 人力資源困境

雖然照護需求急遽增加，但第一線照服人力嚴重短缺，且面臨高勞動負荷與留任率低的問題（黃良傑，2025；林宜蓁等人，2025）。為此，長照 3.0 提出優化勞動條件、推動照顧分級派工，並提升夜間服務量能等精進策略（蔡鐘慶，2025）。

2. 失智症照顧壓力

隨著失智症人口增加，居家服務人員在面對輕度認知障礙(MCI)或失智症長者時，需具備多元的溝通與記憶促進策略（林惠慈、簡翠薇，2024），且需應對照顧者所承受的高度壓力（吳信宏，2025）。

3. 區域發展不均

偏鄉與非都會地區在長照資源分佈上仍存在顯著落差（林宜蓁等人，2025）。在推動智慧長照時，城鄉間的數位落差與專業人力不足，亦是居家式服務體系升級的瓶頸（謝邦昌等人，2025）。

綜上所述，長照 3.0 政策透過資源整合、智慧技術導入與服務對象擴張，試圖打造一個共生互助的社區。然而，居家式長照機構作為服務輸送的末端，如何在高齡化壓力與人力資源匱乏的現況下，維持服務品質並落實精準照護，仍是實務與學術上值得深入探討的重要議題。

三、居家式長照機構人力資源管理相關文獻探討

（一）長照人力資源供需現況與結構性困境

隨著人口結構快速老化，長照產業人力資源的供給與需求嚴重失衡，已成為政策落實的最大瓶頸。研究顯示，臺灣長照產業面臨結構性的「人力缺口」，主要原因在於勞動條件不佳、工作負荷過重，導致基層長照人力處於高度勞瘁狀態（趙忠傑、楊子申，2024）。

更深層的結構性困境在於公共政策與司法實務間的本質性衝突，這大幅加劇了長照產業的負面宣傳效果（王大綱、廖宏偉，2025）。從最高法院 114 年度台上字第 517 號刑事判決可見，司法體系傾向課予第一線照顧服務員高於其受訓與核心能力的「高標準注意義務」；這種被捲入法律程序的潛在焦慮，不僅嚴重抑制了人員的專業判斷與改進

意願，更成為阻礙志願勞動力投入與留任的隱形重擔（王大綱等人，2025）。

除此之外，區域性的資源配置不均亦深刻影響人力的穩定性。我國長照 3.0 雖於 2026 年正式上路，試圖透過改善勞動條件、推動照顧分級派工等措施充實人力（蔡鐘慶，2025），但因長照 2.0 留下的偏鄉弱勢覆蓋率不足等弊病，使非都會區機構在人資調配上仍面臨嚴峻挑戰。例如偏鄉農村地區雖有農業部推動的綠色照顧站提供老農在地安養支持（陳吉仲，2026），但其強調食育與社會關懷的非正式照顧模式（陳吉仲，2026），在準市場架構下，反而與需要高度專業技能的居家長照機構產生了在地勞動力跨部門爭奪的隱形張力，進一步壓縮了非都會區居家機構的人力選留空間（李朝欽，2020）。

（二）職務分析與專業角色分工

在人力資源管理中，明確的工作分析（Job Analysis）與專業角色分工是提升組織效能的基礎。在長照服務輸送體系中，負責橫向資源連結與個案評估的社區整合型服務中心（A 單位）個案管理師與居家照顧服務員（B 單位）之角色協調至關重要。

然而實證研究指出，第一線個案管理師在實務推動上，長期面臨政策滾動式修正所帶來的工作內容模糊、行政超載與角色衝突（郭書馨、張燕菁、洪麗真，2022）。個管人員與居服單位之間若缺乏良性的對話機制，常導致個案管理師流動率居高不下（郭書馨等人，2022），進而重創整體居家長照服務在派案、督導與品質掌控上的連續性。

在專業能力提升與職務訓練上面，長照 3.0 政策強調功能性訓練的復能服務（蔡宜蓉、毛慧芬、林佳萱、李玉春、張玲慧，2021）。復能實務要求團隊以個案及目標為中心，建構個別化目標與跨專業互動機制。然而，基層跨專業團隊（包含個管師、照服員與專業治療師）常因對復能原則理解受限、缺乏跨領域溝通平台，導致無法有效進行團隊合作（蔡宜蓉等人，2021）。這顯示現代居家長照人資管理的核心任務，已不再是單一身體照顧技術的培訓，而是必須精進人員的跨專業溝通與個別化整合能力（龍紀萱，2024）。

（三）組織治理與管理效能

居家式長照機構的組織屬性（如法人型、信仰型、同志友善型或私人小型機構）會形塑截然不同的管理文化與資源依賴程度。信仰型機構強調宗教價值觀對組織治理與使命認同的內在驅動力（王慧琪，2023）。

然而，從資源依賴理論的視角審視，國內多數居家長照機構在財源與方案上皆高度

依賴政府補助（姚昱伶，2019）。當機構面臨政府核銷撥款慢等制度限制時，往往受限於外部社會網絡之薄弱，被迫採取借款、基金暫借或員工分批分類撥薪等脆弱的生存權變策略，對組織的營運效能與人資穩定性產生巨大的負面衝擊（姚昱伶，2019）。

（四）數位轉型對人力資源管理的影響

為緩解人力短缺並提升管理效率，導入資訊科技與發展 AI 應用已成為長照機構在長照 3.0 時代的重要轉型趨勢（蔡鐘慶，2025）。數位轉型能協助管理人員系統化產出評鑑資料、優化工作排程、精進分級派工，並及時追蹤個案的健康狀況。在國際實務上，如歐盟推動的活力自立生活計畫（AAL），即是成功透過資通訊科技解決日常生活管理與慢性病控制，進而降低照護勞動力負擔的實質典範（林宜蓁等人，2025）。

然而，數位化對基層人力的影響若缺乏配套，往往呈現效率提高但行政超載的制度異化現象。如蔡鐘慶（2025）所指出的，長照 3.0 的核心規劃方向之一在於建立智慧照顧與長照資料平台，但若在推動過程中缺乏彈性的關係治理溝通，剛性的數位平台考核往往淪為純粹的行政控管工具（王千文，2023）。當基層人員花費大量精力於應付電子化紀錄與數位平台核銷，而非用於臨床照顧時，科技導入並未能實質達成人力減負的初衷。因此，長照機構的轉型策略應著重於如何將數位工具由控管轉為賦能，優化勞動條件與派工管理（林宜蓁等人，2025），方能達成真正的勞動力價值轉型。

四、分析苗栗縣居家式長照機構人力資源管理挑戰

根據最新官方統計資料顯示，苗栗縣老年人口比例已高達 20.3%，65 歲以上高齡人口已達 10 萬 7,893 人，甚至部分鄉鎮於 2025 年 9 月已正式邁入「超高齡社會」（苗栗縣政府長期照護處，2026）。隨著高齡人口流失與失能、失智照護需求人口急速攀升至 2 萬餘人，居家式長期照顧服務需求呈現噴發式成長，這使第一線居家長照機構在人力資源管理上面臨了前所未有的「資源依賴」與「組織調適」壓力。

為因應此一歷史性的結構轉型，苗栗縣政府於 2026 年 3 月 1 日正式完成組織改造，裁撤原長期照護管理中心，掛牌成立一級單位苗栗縣政府長期照護處，對應中央長期照顧及社會發展署之政策方向（苗栗縣政府長期照護處，2026）。此一體制變革雖強化了地方長照治理之量能，但基層居家式長照機構在準市場架構之計畫行政制約下，其內部人力資源管理依然面臨嚴峻的挑戰。以下將從地理邊緣化、專業知能缺口、組織管理效能

及體制法規限制等四個層次進行深度剖析：

(一) 地理邊緣化與人才招募困境

苗栗縣地形以山地與丘陵為主，素有「山城」之稱，其地理特質與人口外流的結構性限制，對居家式長照人力的招募與留任產生了決定性的脆弱性放大效應。

1. 偏鄉資源匱乏、就醫交通耗損與招募限制

以苗栗縣南端的三義鄉為例，過去長期缺乏大型醫療資源，直到三義慈濟中醫醫院啟業後才逐步導入長照與社區服務（曾秀英、賴廷翰、卓冠伶、江柏緯、呂榮浩、馬順德，2023）。在偏遠地區（如泰安鄉梅園、象鼻等偏遠地區）長期面臨極度嚴重的醫療資源匱乏與就醫可近性不足之困境。為此，地方政府雖積極編列中央就醫交通接送服務補助，甚至打破行政區劃、延伸跨縣市（如台中東勢、豐原等醫院）的長照就醫接送服務（苗栗縣政府長期照護管理中心，2023），但此一現象正反映出偏鄉交通資源的不可承受之重。在準市場的計畫行政給付框架下，居家照顧服務員在幅員遼闊的苗栗山城中，必須負擔極高的服務半徑、時間耗損與交通安全風險。這種外部環境成本無形中侵蝕了實質薪資效益，直接導致偏鄉居家長照機構在面臨高度政府資源依賴之餘，更陷入極度不穩定、招募困難的惡性循環。

2. 農村高齡結構、勞動強度與跨部門爭奪勞動力

苗栗縣具備傳統農漁村之產業結構，許多高齡老農面臨「在地安養」的晚年安居挑戰。雖然中央透過老農津貼與農退儲金制度化（陳吉仲，2026），或由農業部推動結合食育導向、農業支撐、社會關懷的綠色照顧站與一村一共食共餐據點以達成長者互動與社會關懷（陳吉仲，2026），但在長照 3.0 強調高強度專業照顧的政策要求下，居家長照機構正面臨與社區關懷據點、綠色照顧站之間爭奪有限在地勞動力的跨部門張力。

(二) 專業知能缺口與培訓機制之挑戰

在人力資源發展層面，第一線照護人員之專業能力培育，為確保居家長照服務品質之核心關鍵。

1. 精準照顧與複合型個案（以失智症為例）的專業挑戰

根據苗栗縣政府 114 年最新統計通報，伴隨超高齡社會而來的是失智症人口數逐年

攀升，且部分區域的獨居長者與隱藏個案比例偏高，這些個案因資訊不足或交通不便，往往導致病程加速惡化（苗栗縣政府長期照護管理中心，2025）。當長照 3.0 要求居家機構必須建構失智友善照護網絡、提供多元化之居家或日間照顧服務時，現行第一線居家照服員對於精神行為症狀的處遇知能、跨專業對話能力明顯存在缺口。

2. 跨專業整合與人權意識的培力不足

進一步來說，長照 3.0 要求將服務視角由安全防弊轉向以使用服務者為中心的權益保障。不僅在醫療上需要面對跨專業整合，在社會工作實務上，第一線人員更需具備以人權為基礎的社會工作素養，例如關注肢體障礙者或高齡失能者在隱密生活、親密關係等常被社會忽視、去性化對待的人權議題（許冬念、孫燕燕、熊俊傑、楊文昇、莊智鈞，2025）。再者，樂齡教育政策在全台樂齡學習中心的實施經驗亦指出，政策的產出成效高度取決於過程中的專業投入與願景整合（胡夢鯨、施宇澤、陳雅雯，2025）。然而，現行居家長照機構培訓機制受限於資源依賴與生存壓力，多偏向概述性或單一技術層面，嚴重缺乏系統化的人權培力與跨專業整合藍圖，難以全面提升政策轉型下的人力資本。

(三) 組織管理效能與品質誘因分析

在公私協力的賽局中，公共部門傾向以剛性的正式契約作為運作與監督之工具，而民間居家式機構則高度依賴內部的組織管理效能與關係治理來化解法規帶來的管理張力（王千文，2023）。

1. 「人為因子」的關鍵比重與關係治理之兩難

長照服務本身屬於高度人際互動的勞動密集型產業。研究證實，在長照服務品質評估模型中，人為因子的表現往往在使用者滿意度中占據極高權重（黃教誠、黃世昌，2023）。然而，苗栗縣多數小型居家長照機構受限於財務規模，當面對長照 3.0 極其嚴格的正式契約勞動法規抽查（如硬性工時、核銷規範）時，往往因為缺乏與政府機關之間的關係治理信任基礎（王千文，2023），而被迫將管理資源虛耗於行政核銷上。這使得機構難以有餘裕建構制度化、科學化的內部績效考核與員工支持福利，導致人為因子品質不穩定。

2. 民眾就醫考量、市場資訊不透明與品質誘因缺失

探討民眾選擇初級醫療或次級醫療之就醫選擇因素研究指出，民眾之決策主要取決於對病情嚴重度之主觀感知，且高度看重醫師仔細檢查並說明病情等專業信任感（蔡雅

芳、廖茂宏、郭昱廷、吳采萱、吳世望，2025)。對應到長照準市場中，服務使用者對於居家長照機構之選擇同樣受限於高度資訊不透明，難以辨識各機構內部人資培植之優劣。在缺乏明確品質誘因與市場競爭機制的環境下，規模較小之居家機構往往將策略聚焦於降低成本而非投資人力資本，間接削弱了組織人資管理效能之永續提升(許碧峰，2020)。

(四) 地方治理體制轉型下的制度限制

作為居家長照資源整合、個案評估與派案之關鍵節點，地方治理體制的健全度直接決定了居家式長照人資管理的資源配置效率。過去相關研究指出，負責第一線資源連結與評估的個案管理人員，在實務推動上長期面臨政策滾動式修正所帶來的角色衝突、高度工作壓力，以及因行政體制未臻完善而衍生出的流動率居高不下等結構性限制(郭書馨等人，2022)，這進而重創了對居家服務單位督導品質之連續性。

雖然苗栗縣政府於 2026 年極具施政前瞻性地進行體制改革，正式成立一級機關「長期照護處」(苗栗縣政府長期照護處，2026)，開啟了長照與社會福利整合治理的新紀元。然而，此一體制在長照 3.0 政策上路初期，新舊法規交替、資訊平台整合與跨部門行政流程(如長期照顧及社會發展署之政策對接、行政核銷撥款)仍處於高度磨合期。在資源依賴理論(姚昱伶，2019)的視角下，只要公共部門的撥款、行政核銷速度受到體制磨合影響而延宕，民間居家長照機構就必須持續採取延遲員工撥薪、暫借基金等權變策略，這不僅直接破壞第一線居家照顧人力的穩定性，亦使地方政府「強化治理量能」的施政美意在基層落實時，面臨高度的體制制約與摩擦。

五、研究結論與建議

(一) 結論

本研究以長期照顧 3.0 政策為分析主軸，透過文獻分析法，探討政策轉型對居家式長照機構人力資源管理所產生之衝擊，並引入資源依賴理論、公私協力治理等學術視角，深度剖析苗栗縣區域脈絡下的基層實務。依據研究目的與研究問題，本研究之核心結論歸納如下：

1. 長照 3.0 深化「計畫行政」與「個別化整合」之要求，重塑機構人資管理體制之邊界

回應研究目的一與研究問題一，本研究發現長照 3.0 政策相較於長照 2.0，在居家式長照服務體系中，對人力資源管理之影響呈現結構性的質變。長照 3.0 政策之精髓在於推動跨專業整合服務與以使用服務者為中心的個別化支持計畫（龍紀萱，2024）。此一政策轉變使居家式長照機構的人力資源管理，由過往勞動力補充與排班調度的傳統模式，轉向涵蓋專業評估、處遇計畫執行、跨系統對話與組織調適等多重治理面向。

然而，台灣長照體系本質上具備準市場架構與計畫行政的雙重交織特性，承接政府計畫的基層組織，在剛性的給付框架與體制規範下，普遍存在財務資源生產不足與服務提供者限制之困境（黃志隆，2020）。當政策期待機構落實高密度的個別化照顧與智慧科技導入時，剛性計畫行政與彈性人資調適之間便產生了顯著的制度摩擦，成為後續長照機構內部管理壓力的核心制度根源。

2. 政策轉型加劇組織資源依賴風險，放大招募、培訓與留任之管理張力

回應研究目的二與研究問題二，本研究實證指出，居家式長照機構在人力招募困難、教育訓練成本暴增與人員高流動率等管理困境，本質上是非營利組織或民間服務提供者在面對公共政策變革時，所產生的資源依賴與契約治理失衡之後果。如姚昱伶（2019）所言，民間組織在推動長期照顧服務時，財源與方案高度依賴政府，在執行過程中普遍承受核銷撥款緩慢等體制風險，導致機構必須採取延遲給薪、借款應急等權變措施。

在長照 3.0 更具剛性的公共服務輸送體制下，公共部門（政府機關）傾向採取剛性的正式契約作為運作與監督之工具（如密集的勞動條件抽查、資格限制）；然而，民間機構（服務提供者）在實務上則更仰賴「關係治理」來維繫協作彈性（王千文，2023）。由於目前的配套體制過度傾斜於剛性契約之防弊，缺乏關係治理的溝通與信任基礎，未能有效互補（王千文，2023），使居家式長照機構難以在薪資結構、職涯分級與激勵機制上進行自主優化，進而加劇了照顧服務員與個案管理人員的心理調適與留任危機。此外，民間組織若未能建立跨組織的策略聯盟或政策倡議途徑（廖燕秋等人，2024），往往只能被動承受此一制度轉型帶來的組織調適張力。

3. 偏鄉結構制約與人口流失之交織，產生長照 3.0 人資危機之邊陲放大效應

回應研究目的三與研究問題三，本研究透過區域脈絡分析發現，苗栗縣因地理環境分散、交通可近性低、青壯年人口持續流失以及超高齡化比例偏高，使其在因應長照 3.0

政策的新要求時，呈現極度脆弱的邊陲化特質。居家照顧服務員在苗栗偏鄉需負擔極高的服務半徑、時間成本與交通風險，這些外部環境成本直接侵蝕了薪資效益，大幅降低其留任動態意願。

此一實證結果凸顯了中央長期照顧 3.0 政策若採取全國單一標準的剛性契約指標，在遭遇苗栗縣等非都會區的結構性限制時，會產生嚴重的負面效果放大現象。面對人口減少不可逆趨勢與地方勞動力不足的雙重夾擊，傳統以單純經費補助或剛性防弊為導向的長照人資管理思維，在偏鄉場域已面臨邊際效應遞減（陳富德，2026）。若未能在長照政策中納入區域差異化治理與在地韌性調適，將不可避免地加劇區域間的服務不均與偏鄉照顧人力的永續失衡。

綜上所述，本研究完成了對研究目的與研究問題的系統性回應。長照 3.0 政策在追求跨專業、個別化的高質量居家照顧服務時，本質上重塑了公私協力的賽局，但也對民間機構的資源獲取與內部分配能力帶來嚴峻的管理挑戰。苗栗縣的偏鄉情境則如同一面鏡子，清晰反映出全國性政策在缺乏區域彈性時，對邊陲機構人資系統所造成的結構性壓迫。因此，本研究結論認為，未來的長照政策與制度設計，必須跳脫傳統缺人、缺錢的現象復述，應由傳統的補助導向轉向地方自立、民間主導的人口適應治理，並導入政府力量與社區非正式網絡參與協力之韌性社區思維，方能從根本緩解居家長照人資管理的體制性困境，確保長照 3.0 政策在地方落實之可行性與永續價值。

（二）研究建議

根據研究結論，本研究分別就政策制度、機構管理與後續研究三個層面，提出以下建議。

1. 政策與制度層面建議

（1）強化居家式長照人力之差異化政策設計

建議主管機關於推動長照 3.0 時，針對偏鄉與非都會地區，設計具區域差異化的人力支持措施，例如交通補助、偏鄉加給或彈性派工制度，以降低地理因素對人力穩定性的衝擊。

（2）建立長照人力職涯發展與分級制度

可參考國外經驗，逐步建構照顧服務員的專業分級與晉升制度，結合教育訓練、薪

資誘因與職務設計，使居家長照工作成為具發展性之專業職涯，而非短期替代性勞動。

(3) 同步推動智慧照顧與人力支持配套

在導入數位科技與智慧照顧系統時，應搭配完善的教育訓練與人力減負設計，避免數位化僅成為行政負擔的轉移，而未能真正改善第一線人員的工作條件。

2. 居家式長照機構管理實務建議

(1) 建構在地化的人力管理與服務藍圖

居家式長照機構可依苗栗縣在地需求，發展具地方特色的服務流程與人力配置模式，透過服務藍圖明確界定工作內容與責任分工，以提升培訓效率與服務一致性。

(2) 強化跨專業合作與組織支持系統

建議機構積極建立跨專業合作網絡，結合醫療、社工與社區資源，分擔第一線人員的照顧壓力，並提升整體照護品質與組織韌性。

(3) 善用數位工具提升管理效能，而非單純行政控管

機構在導入數位系統時，應以支援人力管理與服務品質為核心目標，例如用於工作排程、負荷分配與績效回饋，而非僅為因應評鑑需求。

3. 後續研究建議

本研究以文獻分析法為主要研究方法，未能直接蒐集第一線人員或機構管理者之實證資料，未來研究可透過深度訪談或問卷調查，補充實務觀點。此外，後續研究亦可擴大比較不同縣市或都會與非都會地區之差異，以深化對長照 3.0 政策在區域落實成效上的理解。

六、參考文獻

(1) 期刊類：

1. 王千文 (2023)。從長期照顧居家服務個案驗證正式契約與關係治理對協力執行成效的影響。**東吳政治學報**，41(1)，39-127。
2. 王大綱、廖宏偉 (2025)。無法承受的重：從最高法院114年度台上字第517號刑事判決談長照人力短缺之本質問題。**當代法律**，43(1)，43-53。
3. 王慧琪 (2023)。信仰型長期照顧機構在組織治理上的理想與挑戰。**神學與教**

- 會，**48(1)**，19-44。
4. 安寧緩和醫學學會（2025）。超高齡化社會我們如何善終？安寧緩和醫學學會提
三要點。**奇美醫訊**，**151(1)**，51-53。
 5. 李朝欽（2020）。長照環境的演變與基層長照人力的流動、培育。**長期照顧精選
報導**，**41(1)**，18-25。
 6. 林宜蓁、王健全（2025）。我國長照制度的困境與展望。**當代法律**，**43(1)**，10-
18。
 7. 林惠慈、簡翠薇（2024）。運用多元記憶策略改善輕度認知障礙長者認知功能之
成效：一項前驅研究。**台灣健康照顧研究學刊**，**30(1)**，46-64。
 8. 姚昱伶（2019）。資源依賴下非營利組織的生存策略與能力建構——以高雄地區
從事長期照顧之組織為例。**社會發展研究學刊**，**24(1)**，88-122。
 9. 胡夢鯨、施宇澤、陳雅雯（2025）。我國樂齡教育政策在樂齡學習中心的運作成
效及其影響因素分析。**當代教育研究季刊**，**33(3)**，3-56。
 10. 許碧峰（2020）。台灣住宿型長照機構之市場結構與品質誘因。**商略學報**，
12(4)，269-284。
 11. 郭書馨、張燕菁、洪麗真（2022）。社區整合型服務中心個案管理師工作現況與
困境之初探。**健康管理學刊**，**20(2)**，37-56。
 12. 陳吉仲（2026）。讓綠色照顧為老農安養晚年——老農津貼與農退儲金制度化 農
民退休更安心。**豐年雜誌**，**76(2)**，38-45。
 13. 陳富德（2026）。地方創生進化論—從1.0到3.0的轉變。**臺灣經濟研究月刊**，
49(2)，28-34。
 14. 黃玉惠（2024）。長照3.0打造在地安老的幸福生活圈。**奇美醫訊**，**151**，24-25。
 15. 曾秀英、賴廷翰、卓冠伶、江柏緯、呂榮浩、馬順德（2023）。苗栗山城中西醫
合療—三義慈濟中醫醫院啟業。**人醫心傳—慈濟醫療人文月刊**，**230(1)**，8-43。
 16. 黃志隆（2020）。S村社區發展協會的社區初級照顧實踐：共同事務治理與準市場
架構之計畫行政的對話。**台灣社區工作與社區研究學刊**，**10(1)**，109-160。
 17. 黃良傑（2025）。科技與保險所建構之臺灣長照產業未來藍圖。**當代法律**，**43**，
35-42。
 18. 黃教誠、黃世昌（2023）。住宿型長照機構住戶品質評估系統建立之研究—以苗

栗縣住宿式長照機構為例。**物業管理學報**，**14(2)**，31-39。

19. 廖燕秋、劉佳盈、李若綺（2024）。非營利組織參與公共政策發展之幾種途徑——以弘道老人福利基金會為例。**社區發展季刊**，**186(6)**，172-186。
20. 趙忠傑、楊子申（2024）。系統動力學視角下台灣長照產業人力困境與政策。**系統動力學期刊**，**2(2)**，53-72。
21. 蔡宜蓉、毛慧芬、林佳萱、李玉春、張玲慧（2021）。以質性研究探討台灣推動復能服務之困境與因應策略——從服務提供者觀點分析。**台灣公共衛生雜誌**，**40(4)**，394-405。
22. 蔡雅芳、廖茂宏、郭昱廷、吳采萱、吳世望（2025）。民眾選擇診所與醫院門診就醫考量因素之比較。**醫務管理期刊**，**26(4)**，325-358。
23. 蔡鐘慶（2025）。我國長照制度的困境與展望——從長照2.0到長照3.0。**當代法律**，**43(1)**，26-34。
24. 龍紀萱（2024）。推動個別化支持計畫——論住宿式長期照顧機構之跨專業間整合服務。**社區發展季刊**，**185(1)**，213-226。
25. 謝邦昌、謝寧（2025）。臺灣長照3.0政策下智慧照顧與以人為本轉型之分析：挑戰、國際比較與政策建議。**臺灣健康照顧研究學刊**，**12(1)**，33-51。

(2)研討會會議論文類：

1. 許冬念、孫燕燕、熊俊傑、楊文昇、莊智鈞（2025）。身有不便，情愛何辜？身障者的「性」福之問。**2025第四屆「以人權為基礎的社會工作」社會工作實務經驗與省思研討會**，1-20。
2. 陳衍宏、徐惠雯（2021）。社會關懷與長照機制：以宜蘭縣為例。**2021後疫情時代創新地方治理國際學術研討會論文集**，57-61。

(3)政府官方正式資料：

1. 苗栗縣政府長期照護處（2026）。強化長照治理量能 苗栗縣政府成立長期照護處開啟照顧新紀元。苗栗縣政府全球資訊網新聞焦點。取自：
https://longcare.miaoli.gov.tw/News_Content.aspx?n=2313&s=935389
2. 苗栗縣政府長期照護管理中心（2023）。苗栗縣政府長照就醫交通接送公告。苗

栗縣政府全球資訊網。取自：

https://www.miaoli.gov.tw/News_Content2.aspx?n=285&s=709591

3. 苗栗縣政府長期照護管理中心（2025）。**無聲的記憶，用心守護-苗栗縣失智者概況【114年通報第11號】**。苗栗縣政府長期照護管理中心。取自：

https://miaoli.dgbas.gov.tw/Download/Attachment/Download.ashx?VP_FileName=%E7%84%A1%E8%81%B2%E7%9A%84%E8%A8%98%E6%86%B6%EF%BC%8C%E7%94%A8%E5%BF%83%E5%AE%88%E8%AD%B7-%E8%8B%97%E6%A0%97%E7%B8%A3%E5%A4%B1%E6%99%BA%E8%80%85%E6%A6%82%E6%B3%81+.pdf&VP_LinkSheetName=SDB_StatProjReport&VP_LinkUID=102