

立法院第 8 屆第 1 會期
社會福利及衛生環境委員會第 7 次全體委員會議

「如何改善護理人員執業環境、
解決護士荒及維護病人安全」
書面報告

報告人：行政院衛生署署長 邱文達
報告日期：中華民國 101 年 3 月 22 日

主席、各位委員女士、先生：

今天 大院第8屆第1會期社會福利及衛生環境委員會召開第7次全體委員會議，^{文達}承邀列席報告，深感榮幸。

改善護理執業環境、維護全民健康，提供全國人民優良的醫療品質，創造安全的就醫環境，為全國民眾的健康安全把關，一直是衛生署的職責。今天關於如何改善護理人員執業環境、解決護士荒及維護病人安全，本署提出專案報告。敬請各位 委員不吝惠予指教：

壹、背景

立法院於99年11月22日審查本署暨所屬單位100年度預算審查案時，決議：「建請衛生署於本年度辦理『護理人員工作內容及待遇調整北、中、南系列公聽會』，並於101年度提出具體改進計畫」。

針對前述決議事項，本署已分別於100年8月20日、21日及27日於南、中、北等3區召開是項公聽會，會中邀請各護理團體及醫院護理主管代表就目前護理執業現況及改善提供建言，並據以擬定改善計畫。

貳、護理人員執業現況

依據100年12月底調查，我國目前領證人數有231,559人，而實際執業人數有137,026人，占領證人數59.2%；其中護理師占82.5%，護士占17.5%。護理人員執業地點以醫院最多，有8萬9千多人（占72.8%），其次為診所1萬8千多人（占14.8%）。

目前我國執業護理人員的平均年齡為 29 歲，以 21-30 歲族群最多，占 43.6 %，31-40 歲族群次之；執業護理人員的最高教育程度以五專畢業者最多，占 47%，大學學歷者有 46.1% 次之。

根據本署定期調查 96-99 年的醫院護理人員空缺率為 3.9、5.6、4.3 及 5.8%；另在離職率方面，96-98 年有減緩趨勢，但 99 年的離職率則上升到 20.1%。其中 99 年的調查顯示，70% 的醫院在招募護理人員上有困難。

另依據考選部考選統計推估，及採歸人推估之調查，護理考照及格率約 5 成，每年推估約超過 4,000 名護理畢業生未能考取護理證照。

參、護理人力不足原因分析

一、影響工作意願原因分析：

(一) 離職原因：晉升、薪資、工作壓力。

(二) 領證不執業原因：

1. 個人因素：健康問題、沒興趣。

2. 工作因素：輪三班、工作壓力大、專業不受尊重。

3. 組織因素：人力不足工作繁重、薪資低、福利制度不佳、升遷制度。

二、根據 100 年 8 月北、中、南護理人員公聽會，本署針對與會專家及護理團體代表所提問題，彙整護理人員關注議題重點如下：

(一) 醫院護理人力之配置。

- (二) 健保有關護理之給付制度。
- (三) 護理輔助人力制度。
- (四) 執業環境留任措施。
- (五) 安全執業環境及勞動條件規範。
- (六) 公立醫院護理師之任用資格。
- (七) 護理證照之低考照及格率。

肆、改善護理執業環境之策略

有關前項公聽會之意見，本署擬具改善策略如下：

一、提升護理人力配置方面：

- (一)即將公告之醫療機構設置標準，50床以上醫院一般急性病床由原每4床設置1人提高至每3床1人。
- (二)護理人力配置列為醫院評鑑必要項目，並以評鑑效期期間之平均人力為依據，促使醫院維持評鑑基準人力之常態。
- (三)目前醫院評鑑基準已納入白班之護病比，未來並將逐步納入三班護病比。

二、全民健保提升住院照護品質計畫：專款專用，98-99年每年提撥 8.325 億元、100 年 10 億元、101 年已議定 20 億元，以改善護理人力與待遇。另草案規劃符合醫院評鑑人力標準的醫院，將於每月申報住院護理費支付標準加成 6 到 9%不等之獎勵，新聘護理人員亦補助相關聘僱費用，地區及離島醫院每人每年可達 36 萬元。

- 三、本署已推動建立輔助護理人力制度，以減輕護理人員工作負擔。目前已積極修訂護理相關法令，醫院進用護理畢業生以增加輔助人力，並輔導其儘速取得證照；並建立醫院照服員協助病患生活照顧制度。
- 四、在護理人員留任措施方面，本署推動磁力醫院特色，鼓勵醫院採行具吸引力之留任措施；此外，亦規劃辦理護理人力回流計畫，建置回流資訊平台、線上教育訓練課程、及重返職場輔導機制，鼓勵護理人員重返職場。
- 五、在安全執業環境及勞動規範方面：
- (一)醫療機構對執行接觸病人體液或血液之醫療處置，自101年起，將於5年內逐步全面提供安全針具。
 - (二)已訂定「醫療機構與護理人員勞動契約建議應記載及不得記載事項」及「醫院聘僱員工期間勞動條件常見不符勞動基準法等相關法規之事項」，以輔導醫院遵循勞動相關法規。
 - (三)醫院評鑑已納入勞動條件檢查結果指標。
 - (四)依據立法院決議1 個月內研議護理工時規範。
- 六、在公立醫院任用資格方面，考試院已於 100 年 12 月通過解決醫事人員契約僱用比例偏高、高資低用之專案，決議本署、教育部、及退輔會所屬醫院至 103 年底，應分別調降契約僱用人員至少 2.24%、3%(衛生署)、及 1.65%；高資低用部分將以 5 年為期，逐年調整配合共用員額及降低士（生）級比例解決，本署將依據考試院決議積極辦理。
- 七、護理證照之低考照及格率：低考照及格率造成教育

資源浪費，護理人力不足，本署已積極研議協助護理畢業生在指導下於醫院實習，擔任輔助人力，並輔導考照，本署亦建議考試院之考選部及教育部，重視並檢討護理教、考現況。

伍、短期成效評估

- 一、83 家醫院參與磁力醫院活動，以營造良好的護理執業環境。
- 二、99 年迄今，全國病床數雖僅增 190 床，但醫院護理執業人數之增加，則已超過 2,600 人。

陸、總結：

本署承 大院各委員之支持協助及監督，^{文達}在此敬致謝忱。本署維持一本初衷規劃及落實護理執業環境之改善，尚祈 各位委員繼續給予支持。



如何改善護理人員執業環境、 解決護士荒及維護病人安全



行政院衛生署

101. 3. 22



大綱

- 背景
- 護理人員執業現況
- 護理人力不足原因分析
 - 影響工作意願原因分析
 - 公聽會關注議題
- 改善護理執業環境之策略
- 短期成效評估



背景

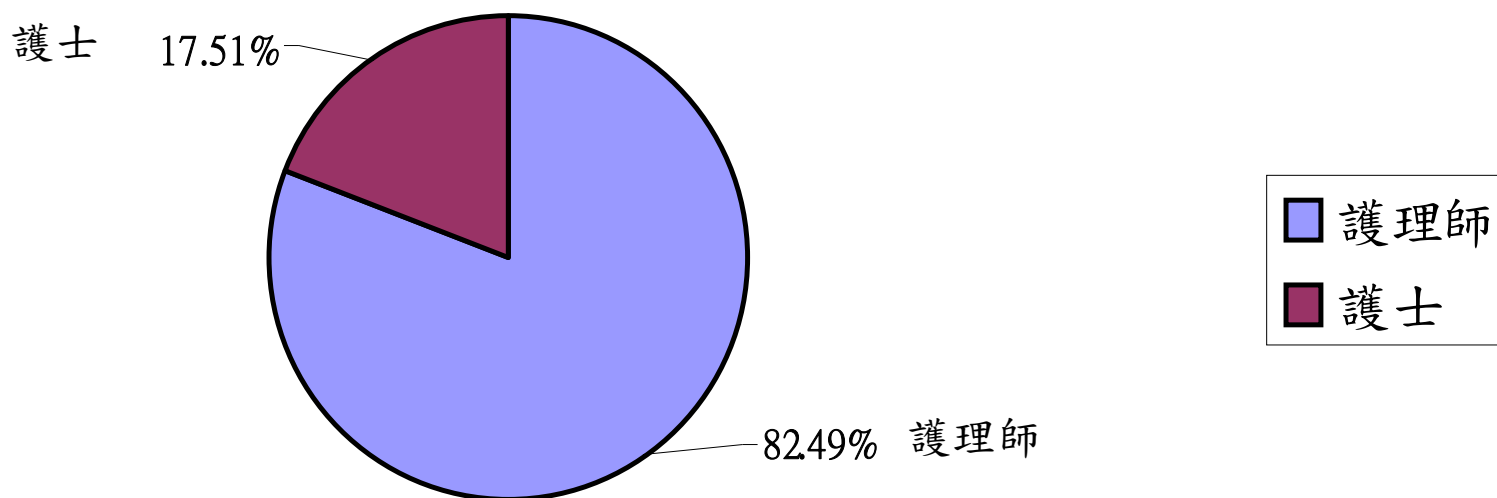
- 立法院99.11.22審查本署暨所屬單位100年度預算審查案決議：建請衛生署
 - 100年度辦理「護理人員工作內容及待遇調整北、中、南系列公聽會」
 - 101年度提出具體改進計畫
- 100年8月召開「護理人員工作內容及待遇調整北、中、南系列公聽會」
- 立法院第8屆第1會期社會福利及衛生環境委員會第7次全體委員會議進行「如何改善護理人員執業環境、解決護士荒及維護病人安全」專案報告



護理人員執業現況(1/5)

➤ 護理人力現況

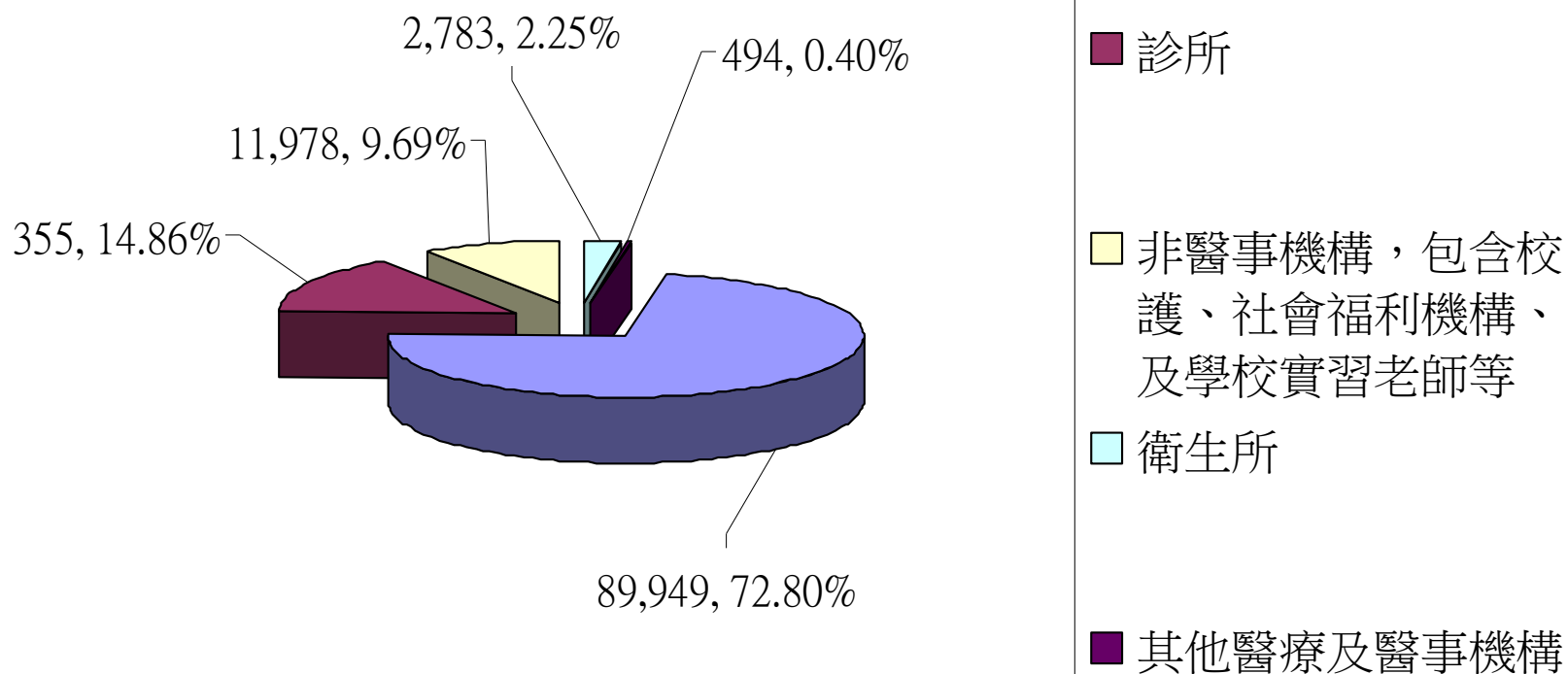
- 領證人數: 231,559人
- 執業人數: 137,026人(占領證人數59.2%)
- 護理師占82.5%；護士占17.5%





護理人員執業現況(2/5)

- 執業地點



資料來源：本署99年度醫療服務量專案調查



護理人員執業現況(3/5) - 年齡分布

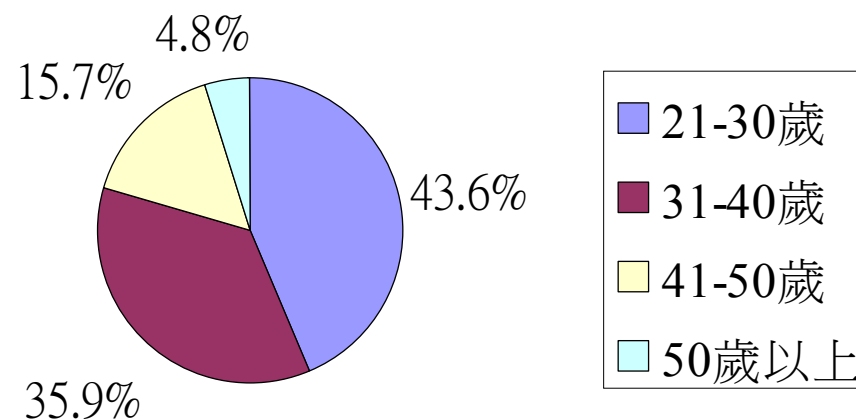
全國執業護理人員平均年齡：29.6歲

21-30歲，占43.6%；

31-40歲，占35.9%；

41-50歲，占15.7%；

50歲以上，占4.8%



資料來源：醫事管理系統資料庫資料

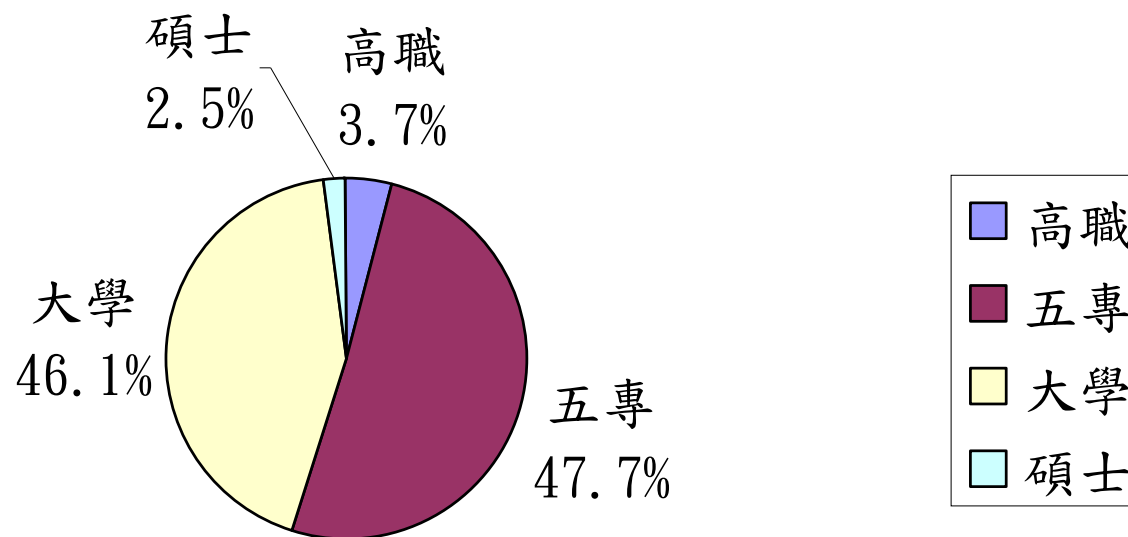


護理人員執業現況(4/5)

- 最高教育程度分布

依據100年資料：

高職占 3.7%，專科占 47.7%，
大學占 46.1%，研究所占 2.5%。





護理人員執業現況(5/5)

-人力缺乏狀況

➤ 醫院護理人員空缺率及離職率

	99年	98年	97年	96年
空缺率	5.8%	4.3%	5.6%	3.9%
年離職率	20.1%	17.0%	17.8%	18.8%

註：空缺率高於5%，代表有人力不足現象

➤ 醫院護理人員招募難易度

	99年	98年
調查醫院數	508	513
有困難	47.1%	50.6%
非常困難	24.6%	14.3% ⁸



護理人力不足原因分析(1/2)

- 影響工作意願原因分析

➤ 離職原因

- 晉升
- 薪資
- 工作壓力

➤ 領證不執業原因

- 個人因素：健康問題、沒興趣
- 工作因素：輪三班、工作壓力大、專業不受尊重
- 組織因素：人力不足工作繁重、薪資低、福利制度不佳、升遷制度



護理人力不足原因分析(2/2)

護理人員關注議題

根據100.8北、中、南護理人員公聽會：

- 一、醫院護理人力之配置
- 二、健保有關護理之給付制度
- 三、護理輔助人力制度
- 四、執業環境留任措施
- 五、安全執業環境及勞動條件規範
- 六、公立醫院護理師之任用資格
- 七、護理證照之低考照及格率



護理畢業生人數

	100 年	99 年	98 年	97 年	96 年	總計
大學	863	831	845	801	826	4,166
四技	1,156	1,043	1,399	1,470	1,246	6,314
二技	5,439	5,491	5,198	4,991	4,147	25,266
二專	366	549	769	1,105	2,030	4,819
五專	6,176	6,081	5,057	4,974	5,384	27,672
總計	14,000	13,995	13,268	13,341	13,633	68,237

資料來源：依據教育部網頁大專院校各校畢業生統計



護理國家考試及格率

	99年	98年	97年	96年	95年
護理師	33.6%	29.3%	28.2%	29.9%	30.2%
護士	39.5%	42.8%	32.8%	40.6%	29.9%

資料來源：考選部 中華民國99年考選統計

- 根據採歸人推估之調查，護理考照及格率約5成
- 每年護理畢業生約14,000人，其中約3至4千人取得證照再進修；近年考照及格率約5成估計每年約有4,000至5,000名護理畢業生未考取證照



改善護理執業環境之策略 (1/7)

- 護理人力配置

- 修訂醫療機構設置標準提高護理人力配置
 - 修訂醫療機構設置標準提高護理人力要求
 - 50床以上醫院一般急性病床由原每4床設置1人提高至每3床1人
 - 加護病房及門診人力設置亦有提升。
 - 將護理人力配置列為必要項目，不合格者列為「評鑑不合格醫院」
 - 護理人力評鑑由以評鑑當日人力為依據，更改為以評鑑效期期間平均人力為依據
- 醫院評鑑基準已納入白班護病比，三班護病比並將逐步納入



改善護理執業環境之策略 (2/7)

- 健保給付

➤ 全民健保提升住院照護品質計畫，專款專用

年	98	99	100	101
金額(億元)	8.325	8.325	10	20



101年提升住院照護品質計畫 專款專用規劃（草案）

單位：億元

填報項目	金額	說明		
品質指標報告	0.5	於每季填報跌倒、院內感染等護理照護品質指標報告，並於每年2、8月填報護理服務滿意度，每次支給5萬元，1年共計2次。		
通過醫院評鑑標準	12	各層級醫院	C	住院護理費加成6%
			B	住院護理費加成7%
			A	住院護理費加成9%
新增護理人員	7.5	1.以101年較100年每月平均執業登記護理人員數（含護理畢業生）增加數 2.地區醫院及各層級離島醫院：36萬元/每人 3.其餘醫院：25萬點/每人，採浮動點值計算，每點不超過1元。		
總計	20			



改善護理執業環境之策略 (3/7)

- 護理輔助人力制度

➤ 建立護理輔助人力制度，減輕護理人員工作負荷

➤ 修訂護理相關法令

未取得證照護理畢業生之臨床協助

- 依據：護理人員法第37條第1項規定高級護理職業以上學校之學生或畢業生可在護理人員指導下實習

- 實施方式：修訂護理人員法相關法規，規範進用護理畢業生之實習場所資格及進用人數上限

➤ 建立醫院照服員協助病患生活照顧制度

全責照護計畫：建立醫院照服員協助病患生活照顧制度



改善護理執業環境之策略 (4/7)

- 留任措施

- 推動本土化磁力醫院認證，留任護理人員
 - 參考美國磁力醫院五大要素及其他國家留任策略，營造良好職場
 - 推動磁力醫院特色，鼓勵醫院採行具吸引力之留任措施
 - 發展本土化磁力醫院指標
- 護理人力回流計畫
 - 建置回流資訊平台
 - 線上教育訓練
 - 重入職場之輔導





改善護理執業環境之策略 (5/7)

- 安全執業環境及勞動規範

- 五年內針對執行接觸病人體液或血液醫療處置全面提供安全針具
- 輔導醫院遵循勞動相關法規

100年11月

- 訂定醫療機構與護理人員勞動契約建議應記載及不得記載事項
- 醫院聘僱員工期間勞動條件常見不符勞動基準法等相關法規之事項

- 配合各縣市加強護理人員勞動檢查，醫院評鑑並已納入勞動條件檢查結果之指標
- 研擬護理工時規範
(依立法院決議1個月內完成)



改善護理執業環境之策略 (6/7)

- 公立醫院任用資格

- 考試院100年12月通過解決醫事人員契約僱用比例偏高、高資低用之專案：
 - 本署、教育部、及退輔會所屬醫院以用人費率規範，103年底，應分別調降契約僱用人員至少2.24%、3%（衛生署）、及1.65%
 - 高資低用以5年為期，逐年調整配合共用員額及降低士（生）級比例解決

- 本署依據考試院決議積極辦理



改善護理執業環境之策略(7/7)

- 護理證照之低考照及格率

低考照率造成教育資源浪費，護理人力不足

- 協助護理畢業生在指導下於醫院實習，擔任輔助人力，並輔導考照
- 建議考試院之考選部及教育部，重視並檢討護理教、考現況



短期成效評估

- 83家醫院參與磁力醫院活動，以營造良好的護理執業環境
- 99年迄今，護理執業人數已漸成長

	99年12月	100年12月	增加數
全國護理執業人數	133,158	137,026	3,868
醫院護理執業人數	88,841	91,445	2,604
全國總病床數	146,187	146,377	190



敬請支持
並惠指教

