

老人福利機構於「老人福利機構設置辦法」修法後經營困境與因應探討： 以彰化縣老人機構為例

陳燕禎·趙任民·陳治明·林義學

壹、前言

高雄市博正醫院附設養護中心 2011 年 6 月 30 日發生火災，突顯院方防火管理執行成效不彰，缺乏應變能力；2012 年 10 月 23 日，臺南署立新營醫院北門分院遭縱火，造成二樓護理之家十三名老人被濃煙嗆死、五十多人受傷的慘劇，「老人福利機構設置辦法」自 1981 年頒布以來，一直是老人福利機構軟體與硬體設備規範設置的標準，此標準影響著老人福利機構提供服務與老人接受服務所受的品質。20 多年來，政府部門以經常性方式補助部份老人福利機構，但大部分機構卻普遍有經營困難與服務品質欠佳的問題（陳重佑，2012）。2012 年已有 52 家被核定歇業；臺北市 122 家照護機構目前有 115 家未符合規定，其中 89 家在 8 項指標至少 1 項未符合規定且無法進行改善，其中以無法改善電梯之問題為最多，有 65 家（中央通訊

社，2012）。另依據內政部調查全臺 1,064 家安養機構中，僅 277 家完全合格，有 7 成 3 機構不合格，將面臨 5 萬到 25 萬罰鍰（蘋果日報，2012）。而臺北市老年人口每年平均增加 8,000 人，目前全市就有 36 萬的老人，比 7 年前增加快 5 萬人，但也因為北市房價貴、租金高，加上前年內政部「福利機構設立標準」上路，對安養護機構空間條件要求提高，導致北市老人安養機構，從 172 家降到去年只剩 112 家，其中又以南港、大安、松山、信義四行政區下滑嚴重（公視新聞網，2014）。依據內政部 2010 年評鑑成績，其中丙等 14 家，丁等有 2 家，而全國未立案 2013 年底統計有 17 家老人福利機構。這些資料都顯示新修訂的「老人福利機構設置辦法」雖然希望藉此提高老人機構的照顧品質，但機構卻礙於空間和建築結構的問題，面臨經營的困境。臺北市老人福利機構設備不合格，只是老人機構照護問題冰山之一

角，卻反映出我國邁入高齡社會所存在的嚴重照護問題，也將影響規劃中長期照顧制度的建立（詹火生，2012）。針對 2007 年 2 月以前許可立案的老人福利機構，於五年內未完成改善之機構以歇業作為處分。然而對於小型機構及地稠人狹的大都會地區之機構而言，老人福利機構的硬體改善工作，有實際上的困難，尤其在無障礙空間的改善，雖然地方政府多次辦理輔導機構之措施，但有其實際的難處，便採以消極抵抗或不配合的方式因應，將影響我國規劃中的長期照顧制度的建立。故本研究旨在探討「老人福利機構設置辦法」新法制訂要求要一體適用之下，未考量原合法業者所面臨之困境，在軟硬體設備無法更新下，將使得原本合法立案之機構受限於既有空間、場地無法符合新法的規定，面臨裁罰及歇業危機，並採用質化研究的焦點座談，選擇長期關心老人福利的彰化縣為研究樣本。

貳、文獻探討

一、老人機構發展與設置辦法之修訂

截至 2013 年底，臺灣 65 歲以上老年人口計有 2,694,406 人，占總人口數的 11.53%。我國於 1980 年即頒布老人福利法，但當時的老人福利法規定較簡略，對於老人福利業者之規範不多，僅將老人服務機構劃分為：扶養機構、療養機構、休養機構與服務機構四類。而我國進入高齡化國家之後，老人福利的機構照顧多由小型老人養護機構提供，當時亦未有明確的

規範，因此未立案的機構林立，內政部更於 1996 年頒訂私立老人福利機構評鑑及獎勵辦法，作為政府對於私立老人福利機構之評鑑依據，以加強機構的照顧品質。基此，我國老人福利法自 1997 年第二次修法，才將小型老人養護機構納入「社會福利機構」之中，並強制要求未立案老人養護機構必須完成設置程序。1998 年又訂頒私立老人福利機構設立許可及管理辦法，對於私立老人福利機構之申請設立始有明確程序與依據，小型老人養護機構開始納入政府老人福利體系之規範。老人福利機構之設立，均需依照老人福利法、老人福利機構設立標準、私立老人福利機構設立許可及管理辦法，以及老人福利機構評鑑及獎勵辦法之規範，才能永續經營。

二、老人福利機構分類與評鑑

根據我國 2007 年修訂的老人福利法及老人福利機構設立標準規定，將原本老人福利機構分類由五類簡化為三類，分別是：(一)長期照護機構：1.長期照護型、2.養護型、3.失智照顧型；(二)安養機構：以需他人照顧或無扶養義務親屬或扶養義務親屬無扶養能力；(三)其他老人福利機構：提供老人其他福利服務。另老人福利機構評鑑主要依據老人福利法第三十七條第四項規定訂定之，其第四條第四項規定由中央主管機關掌理老人福利機構老人福利服務之發展、獎助及評鑑之規劃事項，第五條第七項由直轄市、縣（市）主管機關掌理老人福利服務之發展、獎助及評鑑之規劃事項。老人福利機構評鑑及獎勵辦

法第三條規定，中央主管機關每三年至少舉辦一次老人福利機構評鑑。第五條的老人福利機構評鑑項目包括：(一)行政組織及經營管理。(二)生活照顧及專業服務。(三)環境設施及安全維護。(四)權益保障。(五)改進創新。(六)其他依老人福利相關法規

規定，及經評鑑小組決議評鑑之項目。2010及2013年臺閩地區老人福利機構評鑑實施計畫內容，其評鑑項目及評鑑配分比重則將「行政制度與經營管理」及「權益保障」類比重分別加重5%及3%，見表1。

表1 2010年與2013年臺閩地區老人福利機構評鑑項目及評鑑配分比重

2010年		2013年	
評鑑項目	評鑑配分比重	評鑑項目	評鑑配分比重
(一)行政組織與經營管理：行政制度、會計及財務管理、員工制度	15%	(一)行政制度與經營管理：行政制度、會計及財務管理、員工制度	20%
(二)生活照顧與專業服務：社工服務、醫護、復健及緊急送醫服務、膳食服務、生活照顧及輔具服務	40%	(二)生活照顧與專業服務：社工服務、醫護、復健及緊急送醫服務、膳食服務、生活照顧及輔具服務	40%
(三)環境設施與安全維護：環境設施（含整體環境及設備、寢室及衛浴設施設備）、安全維護（含公共安全、意外預防及緊急事件處理、衛生防護等）	25%	(三)環境設施與安全維護：環境設施（含整體環境及設備、寢室及衛浴設施設備）、安全維護（含公共安全、意外預防及緊急事件處理、衛生防護等）	25%
(四)權益保障	10%	(四)權益保障	13%
(五)改進創新	10%	(五)改進創新	2%

資料來源：研究者整理自衛生福利部2010年度老人福利機構評鑑專區內政部2013年度老人福利機構評鑑專區，檢索網址：
<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=149&pid=690>。上網日期：2014年3月15日。

三、老人福利機構的經營管理

(一) 老人福利機構相關經營理論

有關老人機構的經營管理，近年來陸續引用管理界的經營管理理論與實務探討中，以提升老人福利機構的經營管理服務品質。在此研究者根據目前老人福利機構的經營現況與經營特性，提出數個經營相關理論，以作後續研究分析使用。

1. 新制度論

新制度論的提出有別於傳統的組織理論。最早是由 1976 年由 March & Olson (1976) 等人提出垃圾桶理論，延伸造成傳統組織理論的反思。後續以 Meyer & Rowan (1977) 及 DiMaggio & Powell (1991) 等人創立新制度學派，才開始進一步對組織相關理論的發展與探討產生極大的影響。新制度論強調社會規範、價值、法律、信仰和文化意義對組織運作的影響力，組織並藉此意識形態的力量來形塑組織的文化和認同感，而制度變遷的過程中，組織生存取決於制度與從制度所造成的誘因結構演進而來的「共生關係」，以及人類認知與回應外部機會變化的「回饋過程」(陳燕禎，2003)。新制度論主要是利用動態的分析概念，用以彌補新古典學派的靜態分析，以制度形成的過程為觀察焦點(朱蓓蕾，2004)。有別於傳統的組織理論者，新制度理論者認為，組織運作的結構與行為其實受到組織生存的壓力而運動，所以組織結構行為並不僅是考量組織本身內在效率，而是考量於組織生存所必

須運作的經營方式，以適應組織與社會環境場域中各種政治、經濟、文化環境的要求，組織才能夠獲得支持(引自陳美智、揚開雲，2000：5)，亦即如此組織才能夠獲得經營的正當性。

2. 資源依賴理論

資源依賴理論或資源依賴觀點，是探討組織與環境之間互動關係的理論，其重心標的在於「資源」(洪新民，1997)。資源依賴理論相對於新制度論而言，資源依賴理論比較從組織生存乃是從環境或者是外部組織之間一種互相依賴所形成的生存環境，而組織的生存依賴於資源的多少，如果外部資源過少，則環境中的組織即會產生資源間的競爭。資源依賴理論特色有：(1)組織的成功取決於市場中獲得更多的網絡和更大的權力結果；(2)組織越減少對外部資源的依賴情境，其受到市場的干擾和限制越小；(3)組織權力的來源乃建構於資源取得的情形，因此組織必須和外部環境互動、交換或獲取資源，以擴增組織權力(陳燕禎，2005)。而老人機構的資源依賴不只是強調內部運作「效率」的封閉系統，而更重視一個開放並確保與外界資源交換穩定的系統(陳勤敏，2009)，如此機構才有優化的服務品質。

(二) 老人市場分類與特性

以市場角度分析，老人照顧需求型態及產業競爭狀況，大致可分為兩種類型(林榮春、黃百麟，2005)：1. 第一類市場：市場對象為機構養護及長期照護需求長者；2. 第二類市場：市場對象為扣除第一類市

場需求的 65 歲以上的長者均是。

(三) 老人福利機構之績效

有關老人福利機構績效之研究，以臺北市老人養護機構組織特質與績效表現為例，發現機構經營所呈現的績效結果，機構負責人具有看護工經驗者，其機構的收容目標（占床率）表現較好；另機構規模較大者及其他公立、公設民營、財團法人的養護機構與負責人具有醫療背景者，其機構評鑑結果較好；組織管理形式上機構有垂直整合形式與水平擴張形式者，其機構評鑑結果較好（林義盛，2005）。由上可知，機構評鑑的優劣結果，究竟是經營業者本身因具備相關醫療或看護背景致評鑑有較好的成績，或是評鑑者因負責人具有相關背景，對於評鑑的標準性就有落差，則可以再另外研究瞭解。

四、老人福祉科技之應用

老人福祉科技特別重視跨科技、跨領域的合作，非常注意老人的生活習慣和身心發展狀況，其目的就是希望使所研發的科技產品能與老人身心發展相互補足，促進老人的獨立性和自主性，提升健康照顧的生活品質。因此老人福祉科技產品必須強調「通用設計」，並以「個體需求」為導向，且在產品的研發過程必須讓使用者參

與，以達到產品的設計符合使用者需求的目的。

參、研究方法與設計

一、研究方法

本研究方法採質化研究的焦點座談法為主，個人深度訪談為輔。透過團體互動討論和團隊行動收集到問題核心的資料，以收集第一手資料進行分析。在研究過程中，研究者以客觀不偏頗的角度進行，盡可能不持個人意見。

二、研究範圍與對象選取

本研究採立意取樣的方式，因彰化縣長長期關心老人福利和老人機構的發展，因此選取彰化縣的老人福利機構為樣本，並以有目的選擇資訊豐富之菁英進行焦點研究，以期有效的取得所需資料。採取菁英焦點座談，參與座談者共 13 位，透過菁英意見表達，以獲得老人機構在適法性所面臨的困境與如何因應。座談樣本特性為 13 位受訪樣中組織負責人有 10 位，3 位為行政人員。研究對象樣本性別男性為 7 位，女性 6 位；工作 10 年以上有 13 位；教育程度碩士 3 位，大學 3 位，大專 4 位高中 2 位，國中 1 位。樣本特性見表 2。

表 2 樣本特性

代號	性別	學歷	服務單位	職稱	總工作 年資
C1	男	高中	老人協會	理事長	20 年
C2	男	高中	○○縣○○會	總幹事	31 年
C3	男	大專	老人安養中心	執行長	20 年
C4	女	大學	○○縣○○局	科員	17 年
C5	女	大專	老人養護中心	主任	25 年
C6	男	大專	○○縣○○福利科	科員	20 年
C7	男	國中	○○社區發展協會	總幹事	50 年
C8	男	碩士	○○縣○○福利科	科長	10 年
C9	女	大學	○○養護中心	主任	14 年
C10	女	碩士	○○老人養護中心	理事長/ 主任	35 年
C11	女	大學	○○老人養護中心	主任	35 年
C12	女	大專	○○老人養護中心	社工組長	18 年
C13	男	碩士	○○老人養護中心	負責人	10 年

資料來源：研究者製作

肆、資料分析

一、機構因應策略

在因政府修法後，老人福利機構業者為了使自己能繼續生存，將面對自己限制因素與經營困難，機構因應策略如何，是否能如實面對政府修法後所帶來的新問題，則成為可否繼續經營之重要因素。

(一) 仍以照顧為主體

從資料分析中顯現，C6 座談者說到認

為政府雖然調整臺灣老人福利機構經營的硬體規定，但是回歸老人生病時仍需要人照顧，因此機構應營首重的還是照顧服務，C6 說：「…老人家一生病，我就送醫院，護理要做什麼，所以他們就回歸到希望機構以照顧住員為主體，…」。

(二) 成本考量配合政策

民間機構業者在配合政府的新政策法令規定時，其實會考慮到機構的經營成本，接續才會是尊重政府之意見，配合政府相關法令執行，C8 說：「…我們也是聽

中央的規定來做處理，…我們可能跟中央反應了，可是中央並不接受你講的這個問題，…。」

(三) 爭取放寬服務人數限制

民間老人福利機構業者認為，政府依照環境空間、硬體條件，而限定小型老人福利機構僅有 49 床的服務人數並不合理，期待政府在小型機構規定方面能夠放寬，C5 做了以下表示說：「…我們真的據理力爭，因為小型機構不管是任何哪一個機構都有人數的限制，限制四十九床，因為一樣在做，我們有那個能力，而且有空間的時候，我們希望我們上級能夠准予，…。」

(四) 評鑑標準應有差異化

C13 認為彼此的評鑑標準幾乎一致，卻忽略了原先設立的旨意與服務使用者設定並不相同，建議政府單位應針對不同的服務體系，分別訂立合適的評鑑指標，C13 說：「…為什麼我們社政的長照跟衛生署的護理之家，為什麼我們社政不是就以社工為主，現在的規定是我們至少要四個護士，如果法令規章，四個護士，公司用約聘，有一人又變一個禮拜來兩次就可以，…。」

機構在因修法後所帶來的衝擊，自然會有一些因應策略，其作法除了要能盡量配合法令規定外，卻又因為經營成本為主要考量而不得不有所選擇，這是小機構在面臨法令修法後所帶來之挑戰。

二、機構阻力

老人福利機構業者在面臨政府修法時，其實在因應過程中，勢必面臨一些阻力與挑戰，尤其是機構是否有辦法因應政府規定之問題，成為待瞭解之重要議題。

(一) 政府方面

1. 主管機關缺乏彈性，朝令常有夕改

民間老人福利機構業者之主管機關限定民間業者有關硬體規定，但對限定硬體規定的思考有時卻顯現思維彈性的缺乏，並無法以實務、多元的角度，來考量業者經營情形且內部要求不一，不同問題有不同主管單位，而法規也常有朝令夕改情形，C2 說：「…那些長官都想一家子那麼多人，沒有一個廚房，要煮點心、要拿什麼，每樣都要人家，所以最後說，…最後決定一定要有廚房，一定要有廚工，這是硬性規定的，一定要有『廚房』，…。」

2. 用人陷入學歷迷思，評鑑過多書面資料

目前臺灣社會似乎陷入學歷迷思，以為高學歷等於高服務品質，所以政府不斷地要求有關專業人員持續進修，卻忽略了民間老人福利機構業者人力困境，C13 說：「…我們整個臺灣社會，現在其實都落入一個迷思，就是落入學歷的迷思，要求所有專業人員持續進修，無有彈性可言，…。」。另 C10 說：「…我們法令這麼多，朝令夕改，搞到我們評鑑的 paper 那麼多，…護理人員為了要寫那些一大堆的病理，…她在寫 paper 就會失去照顧老人

這一塊，……。」

(二) 機構方面

1. 成本為主要考量，致配合困難

政府雖然修改機構經營的硬體規定，但一般的民間老人福利機構業者，仍得考量機構的經營成本，所以老人福利機構不一定能夠全然配合政府之規定行事，C1 說：「……在我們老人福利機構設施標準裡面五年期滿到期。在這個期限到期之後，我們有很多的機構，可能限於很多的因素，因為健保的問題，或是機構成本的一些考量，沒有辦法符合機構設置標準的規定，……。」

2. 城鄉差距經營不易，且專業人力招聘困難

C11 認為民間老人福利機構業者對於政府之人力要求，其實是願意配合的，但是業者遇到的困境之一，是無法招募到適合資格的人選及城鄉差距，C11 說：「……我們是唯一整個○○縣我們是還有安養機構的一個地區，但是我們經營上非常的困難，還有在一個老人家的觀點上，要請他來我們的機構，其實會有很大的困難性，……。」

老人機構所面臨的阻力，若中央政府能多點為機構考量、地方政府能有充分中介角色扮演，且能將阻力運用一些方法，將阻力轉為助力，則面臨法令修法後所帶來之挑戰，便不會是問題了。

三、機構助力

老人福利機構除了阻力之外，自然也

會有對自己有利的條件，當機構能充分運用它的助力時，便可以決定修法所帶來的問題，只是這些助力是否完全都是有利的機構，才是機構可以協助機構面臨修法的挑戰。

(一) 政府方面

1. 地方政府扮演中介角色，協助發揮輔導功能

地方政府在民間老人福利機構業者面臨因應硬體規定中，扮演著輔導民間業者的角色，並提供實質的經費挹注民間業者，使民間業者有資源以配合中央政府法規之硬體規定，C5 說：「……我們縣府說真的，對業者都很善良、很好，如果需要尤其有修繕的，有提一筆修繕費 50%，36 床以上就可以申請到 25 萬，就是要做到 50 萬就補助 25 萬，這是縣政府釋出的善意，……。」

2. 接納民間反應聲音，共創福利雙贏結局

對於老人機構硬體之修訂規定，政府之態度與規定雖然嚴格，但有時政府的態度也會有所軟化和調整，採納民間業者的意見，C5 說：「……我們跟部長他們談，又慢慢的軟化下來，這個設施標準本來就是在申請立案的時候就已經有的，現在要提升服務品質，但是硬體是死的……，大樓跟人家租的，如果敲打，屋主不會罵嗎？所以最後設施標準又放鬆，……。」(C5)

(二) 機構方面

1. 提高服務品質效能，增加住民入住

意願

政府在老人福利機構設備標準雖然不斷提升，但是對機構而言這是屬於政府外部的要求，但對於老人業者本身而言，業者自身也會考慮機構經營上，如何提高服務品質，C6 說：「…還有消防、灑水、逃生，這個都是在往更為人民的角色、更嚴謹的方向在做標準設置。所以我想可能機構以後要整併的話，大家可能要想辦法怎麼樣把我們品質提升，…。」

2. 替代方案進行修正，解決機構修法挑戰

民間業者在配合政府法令方面，雖然政府法規有時要求嚴格，但是如果政府可以有相關替代方案，民間業者可以配合替代方案進行修改，C12 說：「…我們知道中央政府早就針對這個問題，也是有做一些因應，…有做一些替代改善的方案，相信說我們機構的負責人或是代表，都已經知道內政部在這個部分有再做一些修改了，…。」

本次研究機構因為獲得地方政府經費的挹注，加上機構本身能有正向思考，在面對修法後的因應，可以獲得有效解決。

伍、理論對話與模式建構

「老人福利機構設立標準」雖訂有五年的緩衝期，但因當時並無完整的配套措施，且未考量已立案機構適法性的現實困境，導致機構紛紛面臨裁罰及歇業。然而新法規制定讓大部分機構難以配合，其主要原因乃因早期許多小型機構立案時就設置於大樓內，有些是承租屋，因受到建築結構體、或場地、空間的之限制、或經濟規模不足等，才難以完全達到新法之要求。致使當地方政府在執法過程也發現機構確實要完全符合法令規定有其實際困境，因此執法困難。

一、老人福利機構設立修正

老人福利機構設立標準於 2012 年 12 月 3 日修正計有第 17 條、第 22 條、第 23 條、第 37 條、第 38 條條文，分別在小型養護型機構設施、失智照顧型機構應採單元照顧模式、失智照顧型機構設施、外離島與原住民地區例外條款與追溯時間等修法內容，其修改內容對照，見表 3。

表 3 老人福利機構設立標準部分條文修正對照表

修正條文	現行條文
第 17 條 小型養護型機構，其設施除符合第 4 條規定外，並應符合下列規定： 一、寢室：樓地板面積，平均每人應有 5 平方公尺以上。每一寢室至多設 6 床。 二、護理站：應具護理紀錄櫃、急救配備。	第 17 條 小型養護型機構，其設施除符合第 4 條規定外，並應符合下列規定： 一、寢室：樓地板面積，平均每人應有 5 平方公尺以上。每一寢室至多設 6 床。 二、護理站：應具護理紀錄櫃、急救配備。

<p>三、日常活動場所：應設多功能活動所需之空間及設備。</p> <p>四、廁所：每 16 人，至少應設男廁 1 間及女廁 2 間；未滿 16 人者，以 16 人計；每增加 16 人，增設男廁 1 間及女廁 2 間。</p> <p>依前項第 4 款增設之廁所得以活動式便盆椅替代。</p>	<p>三、日常活動場所：應設多功能活動所需之空間及設備。</p> <p>四、廁所：每照顧 16 人，至少應設男廁 1 間及女廁 2 間；未滿 16 人者，以 16 人計。</p>
<p>第 22 條 失智照顧型機構應採單元照顧模式，每 1 單元服務人數不得超過 16 人。</p>	<p>第 22 條 失智照顧型機構應採單元照顧模式，每 1 單元服務人數以 6 人至 12 人為原則。</p>
<p>第 23 條 失智照顧型機構設施除符合第 4 條規定外，並應符合下列規定：</p> <p>一、寢室：</p> <p>(一) 樓地板面積，平均每人應有 7 平方公尺以上。每一寢室不得超過 4 床；其中 4 人寢室床數不得逾單元總床數二分之一，2 人或多人以上之寢室應備具明確區分個人生活空間之屏障物。</p> <p>(二) 每一寢室應設簡易衛生設備。</p> <p>(三) 每間寢室之出入口必須與走廊、客廳相通，與其他寢室明確區隔，不得僅以屏風、窗簾等隔開。</p> <p>二、護理站：應具有準備室、工作臺、治療車、護理紀錄櫃、藥品與醫療器材存放櫃及急救配備。</p> <p>三、每 1 單元日常生活基本設施除寢室外，並應設客廳、餐廳、簡易廚房、衛浴設備（盥洗間、浴室及廁所等）及其他必要之設施。</p> <p>四、日常活動場所：應設交誼休閒活動所需之空間及設備。</p>	<p>第 23 條 失智照顧型機構設施除符合第 4 條規定外，並應符合下列規定：</p> <p>一、寢室：</p> <p>(一) 樓地板面積，平均每人應有 7 平方公尺以上。每 1 寢室以服務 1 人為原則。</p> <p>(二) 每 1 寢室應設簡易衛生設備。</p> <p>(三) 每間寢室之出入口必須與走廊、客廳相通，與其他寢室明確區隔，不得僅以屏風、窗簾等隔開。</p> <p>二、護理站：應具有準備室、工作臺、治療車、護理紀錄櫃、藥品與醫療器材存放櫃及急救配備。</p> <p>三、每 1 單元日常生活基本設施除寢室外，並應設客廳、餐廳、簡易廚房、衛浴設備（盥洗間、浴室及廁所等）及其他必要之設施。</p> <p>四、日常活動場所：應設交誼休閒活動所需之空間及設備。</p> <p>五、其他設施：應設污物處理室、洗衣間等空間及設備。</p> <p>前項機構得視業務需要，設物理治療</p>

<p>五、其他設施：應設污物處理室、洗衣間等空間及設備。</p> <p>前項機構得視業務需要，設物理治療室、職能治療室、社會服務室、宗教聚會所、安寧照護室或緊急觀察室、配膳、廢棄物焚化等所需空間及設備。</p>	<p>室、職能治療室、社會服務室、宗教聚會所、安寧照護室或緊急觀察室、配膳、廢棄物焚化等所需空間及設備。</p>
<p>第 37 條 2007 年 2 月 1 日以前已許可立案之老人福利機構，未符合本標準者，應自本標準修正施行之日起五年內完成改善；屆期未完成改善者，依本法規定處理。前條所定之老人福利機構，亦同。</p> <p>2007 年 2 月 1 日以前已許可立案之偏遠、離島地區、原住民地區老人福利機構，依本標準改善有困難者，得專案報請直轄市、縣（市）主管機關審查，並經中央主管機關同意後得免依前項規定辦理。</p>	<p>第 37 條 2007 年 2 月 1 日以前已許可立案之老人福利機構，未符合本標準者，應自本標準修正施行之日起五年內完成改善；屆期未完成改善者，依本法規定處理。前條所定之老人福利機構，亦同。</p>
<p>第 38 條 本標準自發布日施行。</p> <p>本標準於 2012 年 12 月 3 日修正之條文，自 2012 年 7 月 31 日施行。</p>	<p>第 38 條 本標準自發布日施行。</p>

資料來源：研究者製作

二、因應新法制定機構採取模式

民間老人福利機構在面對新法修訂，經此次焦點座談，經研究者整理後可以歸納業者採以下四種因應模式：

(一) 走一步算一步型

民間老人福利機構業者現況遭遇之阻力，除了中央政策規定外，尚包括評鑑要求、老人機構面臨城鄉差距與老人接納機構服務態度差異威脅、政府對於民間業者限定不同的服務對象標準、中央政府法規

朝令夕改，可見民間老人福利機構業者面臨經營之阻力與威脅並非短期內可以解決，又加上經營成本對其是一大負擔，因此對多數小型機構業者而言，只好盡力配合，以走一步算一步的心態來做打算。

(二) 以拖待變型

政府對於民間老人福利機構業者的人力運用要求、服務收費標準與硬體標準有一定的管制與規範，但是對於民間老人福利機構而言，認為這些都屬於政府管制民間老人福利機構經營的手段，使民間老人

福利機構無法獲得合理的利潤與提升服務品質，並也限制了民間老人福利機構的經營，即使面對新法施行及 5 年緩衝期，只有選擇以拖待變模式，等到被查到再來處理態度，即使查到仍可改善時期因應。

(三) 觀望型

對於民間老人機構業者而言，其實爲了因應政府的老人福利機構配置要求，以補充合適的人力，雖然得面臨龐大的人力成本，但是除了人力成本之外，更大的問題是專業人力不足，使民間業者無法完全配合政府的法令，另民間機構業者在面對市場競爭與法規中，民間機構業者仍會配合政府法令，但是對於政府部門法令常朝令夕改，除對業者造成成本影響，也會增加對機構營運不確定性，對於此次法令修定採觀望態度面對。

(四) 熄燈型

受到少子化與高齡化的雙重影響，未來我國將面臨照護人力不足的問題，對於民間老人福利業者而言，開設老人福利機構並非只是想要獲取暴利、賺錢，某些時候只是一分溫飽的行業，希望政府能開創友善經營的環境，若業者必須面對成本考量時，最後只好選擇讓機構結束營業的兩敗俱傷的途徑了。

上述所歸納出小型老人機構的四種因應修法的模式，以「走一步算一步型」業者最多，而「以拖待變型」和「觀望型」次之。對小型機構的經營而言，自然係以成本爲主要考量，而機構也已經投資太

多，因此仍有意願繼續經營，故機構表示若遭政府查察後，在萬不得已的情況下，再來配合中央不合理的新法規定和因應，所以呈現「不甘願的合作」，至於「熄燈型」業者則較爲不明顯，因此種因應模式，會影響到住民的生活品質，且會造成業者與政府之間之對立關係益趨嚴重，所以採用的業者較少。

三、與理論對話

(一) 老人福利機構與新制度論對話

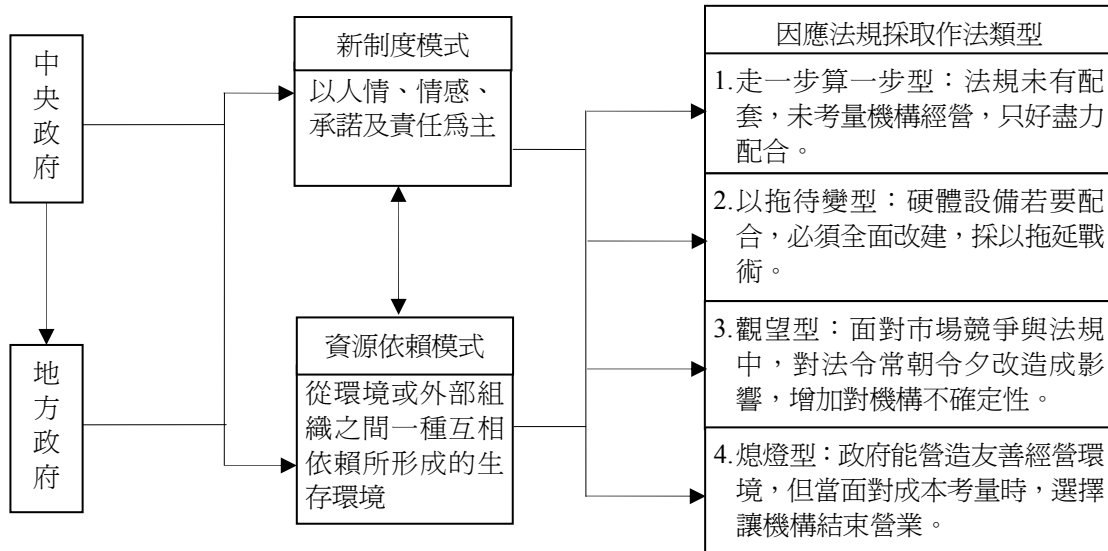
透過新制度論，立基在重人情、情感、承諾及責任上，並且強調社會規範、價值、法律、信仰和文化意義對組織運作的影響力，並藉此意識形態的力量來形塑組織的文化和認同感，對老人福利機構而言，應使政府與民間業者之間達到互助合作，透過民間產業，協助政府推動長期照顧計畫，以照顧高齡長者。

(二) 老人福利機構與資源依賴理論的對話

以資源依賴理論來說，組織自身的經營策略與優勢取決於其擁有的資源而定，組織根據自身優勢而產生對外經營的生存條件。老人人口的激增也使得機構的市場競爭將更爲激烈，尤其是小型的老人營利機構，主要的經營對象以鄰近社區的老人爲主，以市場化爲取向，因此其經營的競爭力是回歸到市場機制的運作，由市場間取捨來決定其生存，亦即不適者將遭市場淘汰。故由資源依賴觀點觀之，唯有照顧品質與服務績效良好之機構才能生存，政

府在高齡化社會問題來勢洶洶之時，是否也應調整其管制策略和做法，並站在市場

的角度和以老人為中心的服務，來討論機構的發展空間。



資料來源：研究者製作

圖 1 老人機構適法性經營模式建構

陸、結論與建議

一、結論

依「老人福利法」第 36 條小型養護機構的定義：「小型設立不對外募捐、不接受補助及不享受租稅減免者」之「三不政策」，而小型機構在面對機構評鑑時又是一大考驗。當機構在面臨 2007 與 2012 年內政部修改老人福利服務機構設施設備標準後，如何因應政府對於硬體建築物的新規定。研究結果發現，座談者表示因應方式主要回歸機構經營以「照顧」為主體，不論政府如何調整，老人福利機構的核心業

務就是照顧服務，硬體的改善與規定，最終仍是要提供最完善的服務予老人服務使用者。因應過程會配合新政策法規進行人力調整，但是老人福利機構期待中央政府能訂出民間業者可以經營環境的法令，並且建議政府遵守不同時期的硬體法令，使 2007 年以前的立案機構能不被舊有的法規所限制等等。而政府在未來制訂新法時，必須聽取民意、貼近民意，並考量現實環境，並有周延的配套方案；而地方政府需扮演中間輔導的角色；至於機構評鑑指標應簡化，且易執行，才能達到提升住民居住品質之目的。

二、建議

(一) 法令彈性鬆綁，提高業者經營之意願

中央政府在制定老人福利機構設置規範時，未能貼近民意，致地方政府在執法上困難，無法使其對於民間老人福利機構業者的人力運用要求、服務收費標準與硬體標準有一定的管制與規範，但是對於民間老人福利機構而言，認為這些都屬於政府管制民間老人福利機構經營的手段，使民間老人福利機構無法獲得合理的利潤與提升服務品質，也限制了民間老人福利機構的經營。因此建議政府以彈性鬆綁的態度，藉此提高民間老人福利機構經營力量，營造民間老人福利機構業者的友善經營空間。

(二) 工業區開放設立老人機構

若在商業區設立老人福利機構，因人口密集及大樓改建不易、部分業者係以租賃方式，若房東不同意改建及小型機構因經費不足致無法改建，則造成業者無法在時間內配合法令修建。若可以開放工業區，使土地可以活絡，讓有心發展老人福利的業者可以依照新法規定配合建設，且透過地方政府瞭解業者困難及需求，做為建議中央的政策意見，使地方政府扮演與中央政府溝通橋樑與政策建議之角色。

(三) 鼓勵、獎勵機構老人福祉科技之研發，提供更便利和省力之服務

1996年頒訂私立老人福利機構評鑑

及獎勵辦法，作為政府對於私立老人福利機構之評鑑依據，提昇機構照顧品質。然在我國人口快速老化的時代，要配合現在不同樣態家庭需求，老人福利機構設立則是必要政策方向，要如何在保障老人住民安全及倡議業者願意投入老人福利機構產業，如何鼓勵業者投入福祉科技研發，使我國在老人福祉照顧方面能更臻周全，提供更便利和省力之服務，除政府單位可編列預算補助福祉科技的購置，也可以補助績效優良單位甚至可以辦理創意福祉科技的獎勵活動等。

(四) 形成結盟合作並發展社區特色

民間老人福利機構業者現況面臨之威脅，來自於中央政策的法規與評鑑規定，限制面包括人力運用、服務收費、服務對象、法規之朝令夕改，使得民間老人福利機構業者無所適從。因此民間老人福利機構業者可以朝向結盟或聯盟的合作體系發展，彼此串聯形成一股有利的力量，與地方政府合作，共同向中央政府提出經營困境與建議，以擴展民間單位發言的力量。

(五) 發展產業培力，共創有利立基

目前老人福利機構，所面臨的問題也不一樣，有些有機構硬體設施設備的問題，有些則是面臨評鑑不佳的問題，有些是人力運用與招募不足的問題，彼此的問題均不相同，但是在這些機構中，仍有些是優良的經營單位，可見仍有優良的經營單位可以突破經營的限制，因此建議業者彼此可以發展產業間培力模式，即以產業

的「母雞帶小雞」模式，優良單位協助輔導面臨經營困境的單位，傳承良好的經驗，建立起「共好」的產業經營環境。

（本文作者：陳燕禎為育達科技大學健康照顧社會工作系專任副教授；趙任民為文化大學中山與中國大陸研究所博士生、育達科技大學健康照顧社會工作系講師；陳

治明為彰化縣政府社會處處長；林義學為暨南大學社會政策與社會工作學系博士生、育達科技大學健康照顧社會工作系講師）

關鍵詞：老人福利機構設置辦法、小型機構、新制度論、資源依賴論

📖 參考文獻

- 衛生福利部（2013）。《老人福利機構評鑑專區》。檢索網址：
<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=149&pid=690>。日期：2014年03月15日。
- 朱蓓蕾（2004）。〈中共中央與地方政經互動關係：新制度主義之分析〉，《東亞季刊》，第31卷第4期，頁29-62。
- 林榮春、黃百麟（2005）。〈臺北市老人安養護機構經營管理與策略之研究〉。《2005第九屆科技整合管理研討會》，頁679-700。
- 林義盛（2005）。《老人養護機構組織形式與績效表現之分析—以臺北市為例》。臺中：靜宜大學青少年兒童福利學系碩士論文。
- 洪新民（1997）。《從資源依賴理論探討資源與加速創新策略之關係》。嘉義：中正大學企業管理研究所碩士論文。
- 陳勤敏（2009）。《優等老人機構經營策略之分析》。桃園：元智大學資訊社會學研究所碩士論文。
- 陳燕禎（2003）。《政府與本土非營利組織關係之轉變—財團法人台灣省私立台北仁濟院歷史研究分析》。南投：暨南國際大學社會政策與社會工作學系博士論文。
- 陳燕禎（2005）。〈社會資源 VS. 國家權力：臺北仁濟院的歷史研究〉。《社會政策與社會工作學刊》，第2期第9卷，頁95-138。
- 陳重佑（2012）。《我國老人福利機構產業之成本結構與政府補助分析》。雲林：雲林科技大學管理研究所博士論文。
- 陳美智、揚開雲（2000）。〈組織真是「理性」的嗎？—一個組織社會學的新制度論觀點〉。《東海社會科學學報》，第20期，頁27-59。
- 詹火生（2012）。〈老人福利機構面臨歇業，衝擊未來長期機構照顧發展〉。《國家政策研究基金會》。檢索網址：<http://www.npf.org.tw>。日期：2012.05.14。

中央通訊社（2012）。《硬體無改善 老人機構面臨歇業》。檢索網址：

<http://www.cna.com.tw/News/aLOC/201205140203.aspx>。日期：2014.05.10。

公視新聞網（2014）。《房價貴·租金高 北市安養機構出走》。檢索網址：

<http://news.pts.org.tw/detail.php?NEENO=266305>。日期：2014年05月10日。

蘋果日報（2012）。《安養院「床緣是黏的」》。檢索網址：

<http://appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120701/34337991/applesearch>。日期：2014年05月10日。

DiMaggio, Paul J., & Powell Walter W. (1991). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*.

March, James G., & Olsen Johan P. (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Norway: Universitetsforlaget.

Meyer, John W., & Brian Rowan. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340-63.