

東海大學行政管理暨政策學系研究所

碩士論文

指導教授：林淑馨 博士

老人機構安養護服務政策執行情況之影響

因素探析——以中部六縣市為例

研究生：吳佩宸

中華民國一〇〇年四月

目錄

第一章 緒論	3
第一節 研究背景與動機	3
第二節 研究目的與問題	8
第三節 研究範圍與對象	10
第四節 研究方法	16
第五節 研究限制	18
第六節 名詞界定	19
第七節 章節安排與研究流程	20
第二章 文獻檢閱與理論探討	22
第一節 文獻檢閱	22
第二節 理論基礎	30
第三節 第三代政策執行途徑相關理論模型	44
第四節 研究架構	56
第三章 老人機構安養護服務政策與訪談機構介紹	59
第一節 我國老人社會福利政策	59
第二節 老人機構安養護服務政策介紹	68
第三節 訪談機構之選取與介紹	77
第四章 實證訪談整理與分析	85
第一節 政府單位在老人機構安養護服務政策上執行情況之整理	85
第二節 老人安養護機構在服務政策上運作情況之整理	115
第三節 綜合訪談分析	150
第五章 研究發現與建議	167
第一節 研究發現	167
第二節 研究建議	183
第三節 後續研究建議	190
參考文獻	192
附錄一：訪談大綱	198
附錄二：訪談逐字稿	200

表目錄

表 1-1 預期訪談對象資料表	14
表 2-1 第一代與第二代政策執行途徑優缺點比較表	44
表 2-2 第一代「由上而下」與第二代「由下而上」政策執行途徑差異比較表	46
表 3-1 機構式與社區式/居家式照顧服務之優缺點	65
表 3-2 老人安養護機構服務對象比較表	71
表 3-3 老人福利機構人員標準比較表	72
表 3-4 老人福利機構設施標準比較表	73
表 3-5 我國近年長期照顧及安養護機構概況	75
表 3-6 訪談對象資料表	78
表 3-7 訪談機構一覽表	84
表 4-1 政府與機構之人力資源比較表	154
表 4-2 政府與機構之財力資源比較表	156
表 4-3 政府與機構之物力資源比較表	158
表 4-4 政府及機構間之互動情形比較表	162
表 4-5 政府及機構間溝通與協調整合之比較表	164

圖目錄

圖 1-1 研究流程圖	21
圖 2-1 Smith 的「政策執行過程模型」	35
圖 2-2 影響政策執行之因素	38
圖 2-3 Sabatier & Mazmanian 的「政策執行」模式	41
圖 2-4 Sabatier 的「倡議聯盟分析架構圖」	50
圖 2-5 Goggin 的「第三代執行途徑」整合模式	52
圖 2-6 Winter 的「規劃過程與執行結果」模式	55
圖 3-7 研究架構圖	58

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

壹、研究背景

社會福利 (social welfare) 的目標是促使社會中的每個人都能滿足社會、經濟、健康與休閒的需求 (Charles Zastrow 著, 張英陣等譯, 1998: 4), 也就是說, 社會福利即是在滿足人類的需要, 所以社會福利處理的是「人類需要」的問題, 則必要將「需要」(needs) 與「欲求」(wants) 之間的差異做一個分別。而每當人們被問到什麼是人類的基本需要時, 很多人都會想當然地回答說:「食物、衣服及住屋」, 顯然, 需要被同等於「維生」(staying alive) 之義; 亦即, 假使一個人要生存, 沒有其他事物會比需要來的更加重要 (David Macatov 著, 官有垣譯, 2000: 28)。因此, 在此種思維下, 社會福利的在社會中所扮演的角色就是要如何使人民得以維生, 並為人民創造其之福祉。

社會福利政策之範圍極為廣泛, 透過政府對於人民所需要之福利服務來加以設計政策規劃並執行, 使得在社會上的一些較為弱勢之族群或是需要有所幫助的人, 可以得到助益, 且在現今社會中, 政府對這些問題應是必須更加注意與規劃之。我國社會福利的推動與政策執行, 部分委託於民間團體、非營利組織以及社區性組織等來實際執行與推動。然而, 上述之團體在組織發展以及各項福利政策的推動上, 皆與社會資源是否充足息息相關 (王育敏, 2006: 150)。又, 老人福利政策為社會福利眾多政策中之一項, 其內容又包括了許多不同的探討範圍。在我國老人福利政策之中, 分別對於老人的安養、健康檢查、醫治與療養、休閒與康樂等為其政策之重點。然而, 現今社會大眾對於「老人」之看法, 亦已從傳統的「長壽」、「有福」及「仁者、智者風範」等象徵意義, 轉化為「依賴人口群」、「社會的負擔」和「福利的無底洞」(胡幼慧, 1995: 18)。就老人問題與服務探討中得知, 人口老化在現今社會中已成為世界性的現象, 無論是已開發或是開發中國家均面臨到年人口比例增加之趨勢, 故在高齡化社會中, 老年人口的照顧問題已成為國家政策中一項重要的議題。

近年來, 台灣65歲以上的老年人口逐年上升, 1991年時老年人口占總人口比率的6.5%, 至1993年時所占比率已達7.09%, 短短兩年就增加了約

0.5%，超過聯合國之訂定社會高齡化的7%門檻，躍升為高齡化社會。然而，根據我國內政部統計處之資料統計，截至2010年6月底，戶籍登記人口之65歲以上老人共計有2474471人，老年人口比率已高達10.69%，老化指數比率¹為66.72%（內政部統計處，<http://www.moi.gov.tw/stat/week.aspx>，檢閱日期：2011/1/20），均呈現持續增加之現象。由前述比率得知，我國人口老化極為快速，人口結構受到影響而改變，其所帶來之問題也漸趨嚴重，如老人扶養問題等。一般而言，高齡化社會的產生與該國的出生率、死亡率、醫療技術以及生活水準等因素息息相關，以目前的社會來說，台灣地區生育率低，以至一般家庭平均子女數不到兩人，小孩與青少年人口亦逐年減少。另一方面，因醫療技術進步，平均壽命延長，65歲以上老年人明顯增加，政府預估在民國一百年時，老年人口數將達250萬人，而至民國一百零九年，老年人口數更將高達350萬人，得知人口增加的速度相當地快速，然而老年人口的快速增長，也使得家庭及政府的照顧負擔相對的也會愈來愈重。

由於人口結構的快速改變與老化，導致高齡化社會來臨，也引發許多新的需求與問題，此已成為現今社會大眾及政府共同關心的議題。而在人口結構高齡化後，將有越來越多的老人，因受到老化與慢性疾病的影響，喪失了料理日常生活的功能，並導致其生活品質的低落（曾竹寧，2000：1）。台灣人口老化是人口轉型的趨勢，此情形反映出近代社會急速變遷的樣貌，也為國家社會與經濟帶來了很大衝擊，亦會影響國家對於社會資源分配的改變，家庭也隨之受到影響，無論是國家社會還是家庭，皆負擔了老年人口增加的壓力，更因為現今社會大多數為小家庭組織，現代人經濟壓力大，生育的意願也就變得較為不高，導致往後首要面臨的問題即是一現在的未成年子女每人可能要負擔不只一人之長輩的照顧問題，將造成其沉重的負擔與責任。故，老年人口問題在現今台灣社會中，是需要受到極高之重視，在家庭與國家社會中，對於老人問題應尋求妥善規劃，使老年人口得到完善的照顧與服務，如此才能將高齡化社會所帶來之壓力減到最低，此議題之重要性已經是不容忽視。

然而依據學者之推估，我國目前至少有五萬名老年人需要長期照顧，另有許多老年人因日常生活活動能力的喪失，以致無法獨立生活。雖然絕大多

¹ 老化指數=65歲以上人口÷0-14歲人口×100%。

數老人希望與自己的家人同住，但是仍有部分的人必須依賴老人福利機構的照顧，因此，如何增進機構福利服務功能、提升專業品質、保障老人安全、讓民眾安心將其長輩送到機構委託照顧、使受照顧的長者受到有尊嚴的對待等，皆為政府當今重要之課題。而老人福利機構是弘揚老人福利服務的重要核心，也是老人福利服務輸送的重要據點，目前政府在機構安養護服務方面所採取的措施，一方面是以獎勵、補助及監督的方式，協助立案的老人福利機構提昇服務品質；一方面是依據老人福利法的規定，對未立案老人福利機構予以處罰，同時組成專案小組，積極輔導其辦理立案登記，以保障老人就養權益，但政府單位對獎勵、補助安養護機構等部分，仍過於缺乏及不足。

綜上觀之，由於我國已邁入高齡化社會，因此老年人之安養與照顧問題已不容忽視，且因家庭結構之轉變，造成了家庭失功能情形日增，而面對老年人口劇增的高齡化社會，政府對於老年人之照顧更應完善規劃，老人之照顧與安養，家庭則是扮演著一不可或缺之角色，老人之生活需要依靠其子女扶養。然而，由於工業化及都市化的發展，社會型態與家庭結構急遽變化，使家庭結構由過去的擴展家庭改變為折衷家庭和核心家庭；在家庭功能方面，因為婦女出外就業的比例增高，育幼和養老功能已逐漸由家庭以外的專門化機構所取代，造成家庭功能萎縮之現象（白秀雄，1996：167）。而高齡人口之迅速增加，這不單是影響到「老人數量」的問題，還牽涉到「安養品質」的問題，其過程伴隨而來的老人居住與生活照顧問題，已對家庭造成極大的衝擊（葉至誠，2002：289）。因此，政府對於現今高齡化社會之情況，必須更加地重視老人安養照護的議題，以求落實照顧老年人口的目標。

貳、研究動機

我國傳統有著「養兒防老」、「多子多孫多福氣」之觀念存在，此意味著老年人可以依靠成年子女們奉養以換取生活之溫飽，而我國一直以來也極重視倫理及敬老之觀念。但若以目前高齡化社會的情形來看，由於社會結構與家庭結構皆面臨了極大的衝擊與改變，在現今社會上，老人獨居、老人遭受到子女棄養之問題在報章雜誌與新聞中亦時有所聞，又因現代人較不願意生育導致出生率降低，以及由於環境衛生之改善與醫療技術的進步，使人類之壽命也逐年增高，老年人口在社會上之重要性也就愈來愈重要，因此，老人福利政策的制定與執行，已是政府不可輕忽之問題了。

在現今各個國家，對於高齡化社會都有所重視，聯合國也在 1999 年制定並開始推行國際老人年²的社會運動，提醒世人要重視人口老化這個問題，而台灣屬於一個老年人口增加十分快速的國家，更是應該有未雨綢繆之遠見，使接踵而來的老人問題得以早先有妥善的規劃，並且藉由規劃完善的老人福利政策也可使得國家社會與經濟發展穩定。

由於國內人口老化的情形日趨嚴重，社會高齡化之急遽升高，導致老年人口的問題必須加以受到重視，但以目前我國有關老人社會福利之政策來看，仍是以一種當問題發生時才會謀求解決之道的殘補式福利政策（江亮演等，2005：242）。然，面對現今台灣社會上老年人口之快速劇增，形成一「人口轉型」的模式，即為由高出生率高死亡率的狀態轉變為低出生率低死亡率的狀態，至今人口成長已趨向緩和，進入了人口轉型之末期，因此，台灣人口在現今也呈現負成長之趨勢，新生人口之減少加上低死亡率提升了老年人口的平均壽命，導致台灣地區的高齡化社會到來。

由上所述，筆者認為老人福利政策在我國這一人口老化快速之社會中，更該有完善的考量，因人類的年齡增長是生命中最自然的事，若是吾人皆能重視此問題，並有著相當程度的認識，將老年人問題全面地讓社會大眾瞭解，才能夠使老人生活有實質之保障。而在老人福利政策中，其所反映出的基本價值應是一種廣義的、全面的與積極的福利概念，且要注意到社會整體結構上對老人所造成的影響。因此筆者認為，人口老化快速的現今社會，在家庭結構的改變之下，老年人的安養護問題顯得更為重要，政府必須提供其適當的照顧與服務，對日漸增多的老年人口之生活有所保障。

另外，老人福利政策包含的內容有許多，而筆者選擇在本研究探討我國老福政策中的老人安養護機構服務之理由則藉由上述可知，由於人口老化急速與家庭結構大幅轉變等因素的影響，導致目前台灣社會有愈來愈多的獨居老人，亦有許多家庭因人力、經濟等原因，而無法使其家中老年人得到完善的照顧，尤其是身體患有疾病或是行動不便之老人家，更成為許多家庭中的負擔。雖然機構式服務僅為老人安養服務政策中的其中一項，但其使用比率極高，許多家庭在其能力不足或經濟許可之情況下，則會送其家中老年人至

² 聯合國國際老人年之宗旨為「邁向一個不分年齡、人人共享的社會」，並訂定每年 10 月 1 日為「國際老人日」。

安養護機構，仰賴由機構提供較專業的照顧服務。而就新聞報紙資料得知，我國公私立老人長期照顧及安養機構數目前共計有 1067 家，較 2009 年底的 1080 家減少了 13 家（減少約 1.20%），這是近 18 年來老人安養護機構首次呈現負成長，其中辦理歇業機構則多達了 14 家，新設立機構僅有 1 家內政部表示，這 14 家辦理歇業的老人照顧機構多為小型機構，未能繼續營運原因包括經營不敷成本、無法於緩衝期前完成改善而自行歇業、以及經地方政府連續兩年評鑑為丙、丁等機構要求勒令停業等原因。並且在 2010 年所發生的普德養護機構老人淹水事件，不僅震驚全國民眾，更暴露出老人安養護機構素質良莠不一的嚴重問題（張健，2011）。故，政府在執行與提供此項服務政策時，應該要有更為完善之規劃，使得入住的老年人能夠得到妥善照顧，服務更多有需要的老人家與其家庭。

第二節 研究目的與問題

壹、研究目的

本研究將試圖藉由研究中所選定之各縣市政府推動其老人機構養護服務之情況為例，以進行探究此項政策執行中的各項影響因素與情況，並且了解在其中又有何缺失以及急待改進之處。而筆者冀望藉由對老人福利政策中之老人機構養護服務來加以研究探討，使政府往後制定與落實相關社會福利政策能有所助益，並且亦期望可使老年人得到更完善的照顧與服務，政府方面若能以有限資源來發揮最大之效益，可為往後老人福利相關政策制定的一大重點。因此，綜合前所述之研究背景與動機，本研究將藉由文獻分析及深入訪談之方法來探討本研究之主題，以瞭解並探究我國社會福利政策中之老人安養護機構服務的運作與其在政策執行上的各項內涵，且深入地探究此服務政策在苗栗縣、台中縣市、彰化縣、南投縣與雲林縣等中部六縣市中的運作情形，期望能達到以下目的。

- 一、由於高齡化社會之來臨，老年人的壽命得以延長，但因我國受到少子化的影響，導致老年人口扶養比率不斷地升高，老人問題已成為現今國家之沉重負擔，因此，希望藉此研究來探討我國老人安養護機構政策服務之運作情形，以及訪談對象在實務運作上遭遇之困境，並就其中提出改善的建議，作為往後政府與機構在執行此項服務政策上之些許參考。
- 二、為了解我國政府在推行老人機構安養護服務之政策執行情況，本研究需透過政策執行相關理論來檢視目前我國政府與老人安養護機構間之互動情況，以及在現階段執行過程上是否有遭遇到任何困難或待改進之處等。故，本研究將針對政府與機構間之政策執行等相關理論進行彙集，將目前學界對於政府與機構組織互動之各家說法進行整理，期望透過此整理能夠使我國老人機構安養護服務之執行現況與所遭遇的問題能更加清楚明確。

綜合上述，本研究在學理上期望達到檢閱政策執行相關理論，檢視在此項政策之政策執行上的各項影響因素，並且著重針對政府單位與老人安養護機構間的互動關係之實證研究，以填補目前相關文獻不足處；而在實務上則

希望了解我國老人福利政策中機構安養護服務相關政策的實際運作情況，並找出目前各項影響此政策執行成效之因素，以及在執行過程當中所遭遇的困境，藉此進一步提出相關建議，以作為日後實務上政府與機構在推行此政策服務之參考。

貳、研究問題

本研究欲探討老人福利政策中之機構安養護服務之政策執行，並以中部六縣市之執行現況為例，基於上述的研究動機及研究目的，亦進一步提出以下所欲探討之問題，以期望藉此對本研究能有更深入的認知。以下則為本研究之研究問題：

一、主要研究問題：

我國老人機構安養護服務政策情況之影響因素為何？

二、細目研究問題：

- (一) 我國老人機構安養護服務政策執行之現況如何？
- (二) 我國老年人口選擇使用老人機構安養護服務之影響原因為何？
- (三) 中部六縣市老年人口在使用老人機構安養護服務之情形為何？
- (四) 中部六縣市在老人機構安養護服務之政策執行過程中，在各項服務上之資源是否足夠？
- (五) 中部六縣市針對機構評鑑制度是如何規劃？
- (六) 中部六縣市在老人機構安養護服務之政策執行過程中，政府與機構業者間之互動與溝通情形如何？以何種方式？
- (七) 中部六縣市在老人機構安養護服務政策執行過程中，政府單位如何對機構進行監督？而機構方面如何加強其內人員之工作態度？
- (八) 中部六縣市在老人機構安養護服務政策之執行過程中，有遭遇到什麼樣的困難？有何解決或改善的方法與途徑？

第三節 研究範圍與對象

壹、研究範圍

社會福利政策包含之範圍極為廣泛，若以憲法增修條文中之內容來看，其大致可區分為社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等五大項目，而若要針對各項福利政策執行來進行論述，則是無法輕易達成。因此，本研究將著重於政策執行的探討上，先對於我國老人福利政策之部分來多作了解，並且針對老人安養護機構服務之部分來深入探討影響其政策執行的因素為何。然而，依照我國老人福利法第九條中之規定，老人福利機構可分為五大類別，其各有不同服務對象，以下分述之（內政部社會司，<http://sowf.moi.gov.tw/04/01.htm>，檢閱日期：2009/7/14）：

- 一、長期照護機構：以照顧罹患長期慢性疾病且需要醫護服務之老人為目的。
- 二、養護機構：以照顧生活自理能力缺損且無技術性護理服務需求之老人為目的。
- 三、安養機構：以安養自費老人或留養無扶養義務之親屬，或扶養義務之親屬無扶養能力之老人為目的。
- 四、文康機構：以舉辦老人休閒、康樂、文藝、技藝、進修及聯誼活動為目的。
- 五、服務機構：以提供老人日間照顧、臨時照顧、就業資訊、志願服務、在宅服務、餐飲服務、短期保護及安置、退休準備服務、法律諮詢服務等綜合性服務為目的。

由以上得知，我國老人福利機構可分五大類，而本研究所訂定之題目主要為探究老人機構安養護服務之政策執行，僅針對安養護服務機構的運作與執行成效來做探討，因此筆者將研究範圍縮減至僅探討「長期照護機構」、「養護機構」與「安養機構」這三項機構的服務成效為主，將重點放置於老人安養護機構這三方面，而不另加以探討老人福利機構中「文康機構」及「服務機構」這兩項所提供之各項服務。而筆者期盼藉由對於此研究範圍之界定，來瞭解我國政府在老人福利政策中之老人機構安養護服務的執行成效為何，並提供建議以利往後政府在執行相關老人福利政策時之些許參考。

貳、研究對象

由於本研究採用質化研究之方式，且又因為質化研究之樣本性質不在於數量之多寡，其是在於考慮樣本是否適合、是否能夠相對準確回答研究問題，因此較適合採用立意抽樣(陳向明，2002，138-139)。然而，本研究主要係探討影響我國老人福利安養護機構服務政策執行之因素與執行情況，則就研究對象而言，筆者採用立意抽樣之方式選取了中部六個縣市，即為苗栗縣、台中縣市、彰化縣、南投縣與雲林縣為本論文之研究對象。然，本論文選擇此六縣市作為研究之對象，乃基於幾個理由，以下則分述之：

一、老年人口數與扶養比：

本研究所選取之中部六縣市之個案中，除台中縣市之外，其餘各縣在主要的產業上皆多是以農業與基礎工業為導向，社會結構較為傳統，使得縣內人口外移之情形也較為嚴重，並且老年人口亦較為多。另外，由行政院主計處 2008 年之各縣市老年人口比資料，則可得知，在前五名部分，雲林縣、南投縣、苗栗縣分別占第三至五名，彰化縣為第十一名，台中縣市則為第二十與二十二名³；2008 年各縣市老年人口扶養比中，雲林縣、苗栗縣與南投縣亦為第三至五名，彰化縣為第十一名，台中縣市則分屬第二十、二十一名⁴。其顯示在中部六縣市中，有一半的縣市老年人口比所佔之比率較高，而這幾個縣市在經濟方面與其他縣市相比亦是為較弱的。

二、立案安養護機構數及入住率：

就所選取之個案縣市在 2008 年內政部社會司所公布的立案安養

³ 2008 年我國各縣市老年人口比依高至低分別為：嘉義縣 15.35%、澎湖縣 14.92%、雲林縣 14.71%、南投縣 13.20%、苗栗縣 13.19%、台東縣 12.90%、宜蘭縣 12.81%、金門縣 12.76%、台南縣 12.74%、台北市 12.29%、屏東縣 12.25%、彰化縣 11.77%、新竹縣 11.19%、基隆市 10.75%、嘉義市 10.60%、高雄縣 10.09%、連江縣 9.80%、高雄市 9.55%、台南市 9.31%、新竹市 9.29%、台中縣 8.66%、桃園縣 8.04%、台中市 7.92%、台北縣 7.74% (資料來源：行政院主計處，<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15408&CtNode=4594>，檢閱日期：2009/7/26)。

⁴ 2008 年我國各縣市老年人口扶養比依高至低分別為：嘉義縣 19.53%、澎湖縣 19.43%、雲林縣 19.03%、苗栗縣 18.78%、南投縣 18.56%、宜蘭縣 18.01%、台東縣 17.86%、金門縣 17.56%、台南縣 17.49%、花蓮縣 17.03%、屏東縣 16.98%、台北市 16.62%、彰化縣 16.40%、新竹縣 16.31%、連江縣 12.84%、基隆市 12.76%、嘉義市 12.52%、高雄市 12.49%、新竹市 12.35%、高雄縣 12.05%、台南縣 11.93%、台中縣 11.74%、台中市 11.18%、桃園縣 11.05%、台北縣 10.15% (資料來源：行政院主計處，<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15408&CtNode=4594>，檢閱日期：2009/7/26)。

護機構數來看，除彰化縣有 55 間，佔各縣市立案安養機構數數量的第七名⁵外，其餘縣市在立案安養護機構的數量上則是屬較少的，分別是台中市 34 間、台中縣 28 間、雲林縣 21 間、南投縣 13 間、苗栗縣 11 間。但就機構入住率得知，中部六縣市中以雲林縣 89.27%，且與台北縣並列佔全台縣市之首，而最低的南投縣亦有 53.61% 的入住率⁶，與高雄市並列佔第十九名。此資料顯示中部六縣市在安養護機構入住率上皆有過半數的比率，而對於安養護機構服務之使用率是很高的，在高齡化社會的現在，安養護機構之入住率逐年升高，政府要如何使安養護機構服務之政策執行更為完善、提供更符合老年人與家屬所需要之服務，則為政府之思考重點。

三、選取研究之縣市特色：

除了雲林、苗栗、南投縣在老年人口比及扶養比較高與縣內人口外移之情形較為嚴重等特色。而在彰化縣部分，縣內公立的大型安養護機構除了設有內政部中區老人之家外，另具有第一間由政府設立的大型示範性養護中心—內政部彰化縣老人養護中心，其中心係依據老人福利法第九條，奉當時省政府核准，並奉行政院核備設立，於 1989 年 7 月 1 日正式成立，1990 年 3 月開始收容第一位養護老人，自 1999 年 7 月 1 日起改隸內政部，為台灣第一所專事收容全身或半身癱瘓致生活不能自理，或行動不便日常生活起居需仰賴他人協助之老人養護機構，目的在解決需求日殷之老人照顧問題，及解決老人中風或癱瘓所帶來之家庭社會問題與經濟問題（彰化縣老人養護中心，<http://chnh.moi.gov.tw/>，檢閱日期：2009/7/18）；就台中縣市之特色來看，在中部六縣市中，尤其以台中市是屬經濟發展較為良好之縣市，目前台中縣市已通過法案，預定在 2010 年 11 月完成縣市合併，然而縣市合併升格勢必會使得台中縣市在各項資源上有所影響，因此，筆者期望藉由台中縣市選取，了解兩方在老人安養護機構服務之政策執行上的情況，或許能給予未來台中縣市合併之後，在老人機構安養護

⁵ 立案安養機構數量最多的前六名縣市分別為台北縣 210 間、台北市 164 間、高雄市 82 間、台南縣 66 間、高雄縣 59 間、桃園縣 58 間（資料來源：內政部社會司，<http://sowf.moi.gov.tw/04/07/07.htm>，檢閱日期：2009/7/26）。

⁶ 安養護機構入住率 = 65 歲以上之老年人口 ÷ 立案安養護機構間數 × 100%。

服務政策上有些許參考。

綜上所述，基於此六縣市分別的特色與各項原因，因此促使筆者選取苗栗縣、台中縣市、彰化縣、南投縣、雲林縣等中部六縣市作為本研究之研究對象，並且在訪談對象之選取上，筆者將針對各縣市政府社會處之相關業務承辦人員以及縣市內的公立或私立老人安養護機構內部之相關人員作為本研究的訪談對象，冀望藉由透過雙方之間的訪談，深入地綜合探討本論文之研究主題，並且對於中部六縣市的老人機構安養護服務能有更為深入地瞭解，發現其中在政策執行上是否有任何問題，亦可對於我國政府往後在相關政策制定及規劃與執行方面有些許的參考。而預期之訪談對象則如以下表 1-1 所示。

表 1-1 預期訪談對象資料表

受訪者所屬縣市	受訪者機關與職稱	受訪代號
苗栗縣	社會處業務承辦人員	G1
	公立安養護機構人員	N1
	私立安養護機構人員	N2
台中市	社會處業務承辦人員	G2
	公立安養護機構人員	N3
	私立安養護機構人員	N4
台中縣	社會處業務承辦人員	G3
	公立安養護機構人員	N5
	私立安養護機構人員	N6
南投縣	社會處業務承辦人員	G4
	公立安養護機構人員	N7
	私立安養護機構人員	N8
彰化縣	社會處業務承辦人員	G5
	公立安養護機構人員	N9
	私立安養護機構人員	N10

雲林縣	社會處業務承辦人員	G6
	公立安養護機構人員	N11
	私立安養護機構人員	N12

資料來源：作者自行繪製。

第四節 研究方法

本研究是針對我國老人福利的政策執行做探討，並以中部六縣市的老人機構養護服務作為本研究之研究對象。因此，基於前述研究之動機與目的，筆者採用文獻分析、深度訪談兩種研究方法，以下分別敘述之：

壹、文獻分析法

文獻分析是對前人的研究作回顧，文獻回顧是基於知識是建立在既有的知識之上，加以發展及累積起來的，並假設知識是由學習他人的成果為出發，建立起自己的研究(W.Lawrence Neuman 著，朱柔若譯，2002：174)。係指針對現有或過去之文件資料進行蒐集、整理與分析，藉以佐證或支持所進行之研究。

本研究先藉由檢視國內對於老人福利政策中之機構養護服務的相關國內外之期刊、博碩士學位論文、研討會論文、專書與政府出版物、統計資料、法規、新聞及網路資料等，蒐集有關於社會福利政策、我國老人福利政策、老人安養護機構、政策執行等層面之相關文獻，藉此了解我國安養護機構服務之政策執行與目前相關的研究，並探討不及之處，期望能提供更多的研究建議。

貳、深度訪談法

訪談是一種研究性的交談，是研究者通過口頭談話的方式從被研究者身上蒐集第一手資料的一種研究方法，是具有十分明確的目的性的交談(陳向明，2006：221)。主要可分為開放型、半結構型以及結構型三種，開放型訪談法較適合研究執行研究之前蒐集相關資料之用；結構性訪談所獲得之資料較為精確但較不豐富；而透過半結構式之訪談，研究者可掌握訪談內容，並且可鼓勵受訪者積極參與。而本研究所採取的是結構型訪談方式，採用事前所擬定的訪談問題以進行提問，而在過程中再適時地針對受訪者提出之某些重要觀念進行追問，以期望能深入了解研究中所欲知道的部分。

本研究是以中部六縣市的老人安養護機構服務做為研究之對象，然而，基於本研究問題之性質，將以政府與公私立機構業者間的不同觀點，對安養護機構服務之政策在執行中所面臨的各項問題，以深入訪談法之方式對機構

服務這一政策之運作執行做一個較深入的了解。因此，本研究將對所選取個案之縣市政府中相關單位負責人員與縣市內公私立養護機構之相關人員來進行深度訪談，以期對目前現況與政策執行成效做一了解與分析。

第五節 研究限制

壹、通則化範圍之限制

我國社會福利所包含的內容非常多，而其中的老人福利相關政策亦包含甚廣，但本研究主要僅針對老人機構養護服務為研究的範圍，並且僅以中部六個縣市為研究之對象，以求了解與探討其政策執行之成效。故，本研究之研究結果雖可對我國老人福利政策中的老人安養護機構服務有較深之了解及探討，但由於僅針對選取之中部六縣市之情況來做實證研究，因此無法對於其他各縣市在老人機構安養護服務政策執行之實際情況作全面性的推論，此即為本研究之限制。

貳、資料蒐集上之限制

本研究係以苗栗縣、台中縣市、彰化縣、南投縣及雲林縣為研究場域，並以文獻分析法與訪談法來從事研究，但由於目前較少有以此六縣市為個案進行綜合研究，並且針對老人福利機構養護服務這一政策做深入之相關探討，因此筆者在資料蒐集上較難有所完整性，可能會有漏失之處，此為亦本研究的限制。

參、訪談內容真實性之限制

本研究所採用之研究方式為半結構訪談法，期望透過訪談來得知目前我國老人安養護機構服務的政策執行情形，以及所選取之縣市政府與各公私立老人安養護機構間之互動情況。然而，受訪者可能因所處身分、隱私的保有以及其他相關因素考量，而無法提供真實、完整性之資料，使得訪談內容之真實性需要考量。尤以本研究其中之一的訪談對象為政府機關，訪談內容亦涉及部分政策考量，因此恐使訪談內容之真實性有所限制。

第六節 名詞界定

壹、老人安養護機構

依我國老人福利法第九條規定，老人福利機構可分為五大類，各有不同服務對象，其分別是長期照護機構、養護機構、安養機構、文康機構與服務機構五大項。另外，國內機構式之照顧，則可依所需照顧的程度分為三大類（鍾美蘭，2003）：一、以醫療模式為主，社會模式為輔的「護理之家」；二、以健康模式為主，社會模式為輔的「養護機構」；三、以社會模式為主，健康模式為輔的「安養機構」，然而，後兩者在我國常混合存於同一機構之下，俗稱為「安養護機構」。故，綜以上所述，為符合本研究所探討之重點，筆者則將老人安養護機構之界定為長期照顧機構、養護機構、安養機構三項，且以合法立案的安養護機構為研究之對象。

貳、政策執行

政策是處理問題的一種方法，執行則是處理問題的一種表現。然而，政策執行乃是指政策方案在經過合法化後，擬定施行細則，確定專責機關，配置必要資源，以適當的管理方法，採取必要的對應行動，使政策方案付諸實施，以達成預定目標或目的之所有相關活動的動態過程（吳定，1993：286）。因此，本研究將針對政府及機構兩方面在老人機構安養護服務之政策執行情況來作一深入探討。

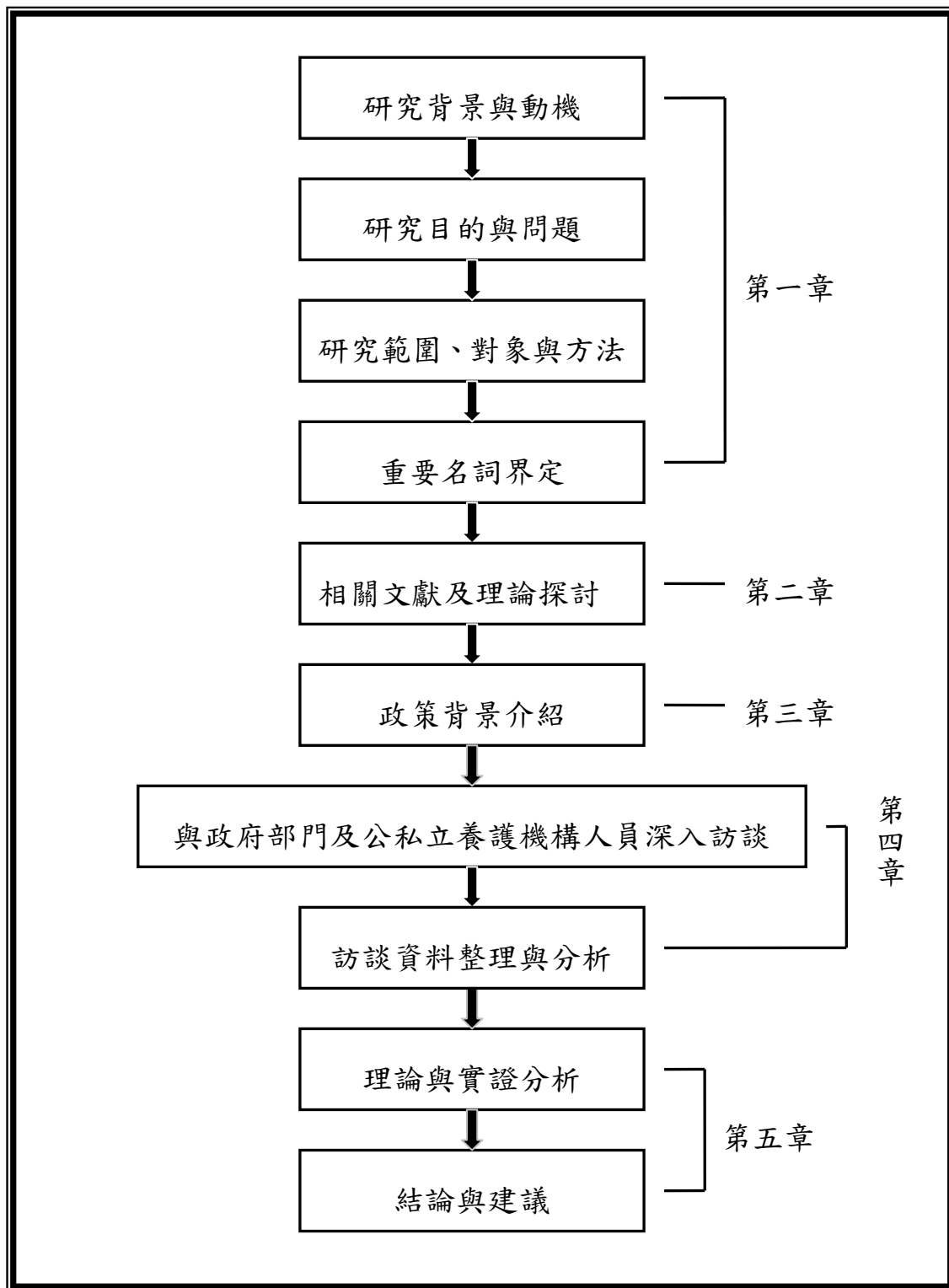
第七節 章節安排與研究流程

壹、章節安排

綜觀前述相關之內容，本研究的内容架構設定上大致可分為五大章來進行。首先，第一章「緒論」將先說明研究背景、動機、目的、問題、範圍、對象、方法、限制以及流程與重要名詞界定；接續，在第二章的「相關文獻及理論探討」將藉由文獻回顧與相關理論之探討，透過說明政策執行之定義與研究途徑，並探求影響政策執行的變項因素等，歸納出本研究的理論基礎與研究架構，繪製研究架構圖；第三章之「個案背景介紹與研究設計」，則將針對老人社會福利政策之背景概況、各縣市老人社會福利政策之執行現況，以及老人機構養護服務政策之起源背景、現況等做一介紹。並且，本章亦介紹本研究中之訪談對象，對於所選取的各縣市公私立老人安養護機構做一說明，以瞭解筆者選取這些機構做為訪談對象之原由；第四章為「中部六縣市老人安養護機構服務之個案研究分析與探討」，此部份針對與政府相關單位、公立與私立老人安養護機構內之相關人員分別進行深度訪談，瞭解此一政策在執行上之情況、影響因素與所面臨的問題等，並對訪談內容進行分析；最後在第五章「結論」，則是經由對前述文獻、理論與訪談結果的綜合分析，歸納出筆者之結論，以及提出對於政策上之建議，期望能提供往後政府在推行老人機構養護服務政策之時有些許參考。

貳、研究流程

本研究是針對老人社會福利政策中的老人機構安養護服務政策執行之影響因素做一探討，以期瞭解影響老人機構安養護服務政策在執行上之各項因素，並進一步探討與瞭解目前服務執行之現況，以及政府與機構在老人機構安養護服務推行上所面臨的困境。故，本研究流程圖則如以下圖 1-1 所示：



說明：➡ 為流程；—— 為章節安排。

圖 1-1 研究流程圖

資料來源：筆者自行繪製。

第二章 文獻檢閱與理論探討

第一節 文獻檢閱

本研究乃著重於老人社會福利政策中機構養護服務的探討，並且以政策執行為研究之途徑，藉由探討中部六縣市老人機構養護服務之個案為例，用以來探究影響其在政策執行之因素為何。因而，筆者在檢閱相關文獻之後，將本研究之文獻檢閱編排著重以以下幾點來檢視。首先，將針對我國老人福利服務面向的相關文獻來做一探討；另一部分，則針對老人機構養護服務面向之探討回顧；最後，再對於政府與安養護機構間之互動等面相的相關文獻來進行整理。然而，筆者期望藉由上述文獻之探討以獲得本文所需之各項資訊，以及發現相關文獻不足處。

壹、老人福利政策之文獻探討

我國老人界定之年齡以 65 歲以上為基準，學者吳寧遠（1991）指出，老年人口問題的產生因素有許多，但一般來說各學者們認為工業發展為最主要的原因。工業化對於老年人有三個不利之影響：工業化改變了原有的社會結構；工業化所需要的技術日新月異，老年人以往的技術則不再受到需要，因而被迫離開勞動力市場，造成老人經濟上的困難；工業化社會一切是以利潤為其目的，而勞力本身即是一種用來交換的商品，但老年人因為與年輕人相比，其交換價值較低，因此當工作面臨裁員之時，老年人則首當其衝。而除了工業發展原因之外，亦可以將老人問題產生之因素分為人口結構的改變、家庭制度的變遷以及生產結構的改變與價之觀念之改變等。黃旒濤、林鈺婷等(2006)亦認為，由於我國人口結構高齡化，導致老年人口居住型態之改變，使實際及有意願住進老人福利機構者比例逐漸攀升。

然而，為了因應高齡化社會快速地到來，學者江演亮（2005）則針對此提出，我國必須要及早修改、規劃與制定適宜與完善的老人福利政策，如以福利、保健醫療（介護）、年金的三合一體制，提供各項老人在宅服務，同時也應提供有醫療或照顧之療養機構及安養護機構服務，除此之外更需要加強營造高齡者社會參與的環境，促進高齡化社會中的老年人可以在地老化。然而，筆者亦贊同學者所述，認為在台灣這一快速老化的社會中，最重要的要如何因應社會變遷的家庭結構、經濟條件之變動，而建立出一個公平合理並有效率的社會安全制度，使老年人能夠得到更完善之福利照顧。

以我國老年人口之特性來看，宋欽增(1993)在其抽樣調查的結果中曾指出，由於三代同堂的情形漸減，且老人以靠子女奉養的情況也逐漸減少，因此使安養機構的需求量亦漸增加。近年來，由於社會層面的進步，生活水準的提高，以及醫療衛生技術等各方面技術的提升，使得國民平均壽命提高，我國人口結構產生重大的變化，老年人口於 1993 年底達到國際所認定的 7% 老化水準，預計到 2020 年將達到 14% 的人口老化程度。因此，陳正芬(2002)之研究指出，隨老人人口急速成長之影響，長期照護的需求快速增加，但長期照護資源的發展速度跟不上照顧之需求，將導致未立案的小型私人療養機構興起，並在其研究中提出分析老人福利推動聯盟在立案養護機構法治化的過程中所扮演之倡導角色。但筆者認為，此學者主要僅針對法治化面向來探討，而未詳細對於私人養護機構的運作面向進行研究，可能有所缺失，因此，筆者將欲在往後研究進行之時，對私立養護機構之運作情況多加探討。

接著，就老人福利服務面向來看，我國則明訂有「加強老人安養服務方案」，其於 1998 年通過，2002 年再次核定，方案目標為：加強老人生活照顧、維護老人身心健康、保障老人經濟安全、促進老人社會參與。九大實施要項則為：居家服務與家庭支持、老人保護網絡體系、無障礙生活環境與住宅、保健與醫療服務、機構式服務、津貼與保險、社區照顧及社會參與、專業人力及訓練、教育及宣導（內政部社會司，2003）。

由於本研究欲針對其中的老人機構式服務進行深入探討，故將不多加討論其他相關面向，而筆者認為，我國老年人口的轉變，使得政府要更加重視其所帶來的各項影響與問題，並以其相關政策來加以因應和改變，才能夠符合現況，接下來則就老人機構安養護服務相關之文獻加以探討。

貳、老人機構安養護服務之相關文獻探討

由於我國之文獻資料較少單就老人機構安養護服務這一面向來做深入之討論，此部分大多是在老人福利政策研究中或是在長期照護之研究中提出探討，因此，筆者藉由透過各文獻之回顧，整理出服務特性、服務資源、政策執行等三面向，對此部分提出探討與檢視。

一、服務特性面向

依據學者們之推估，我國目前至少有五萬名老人需要接受長期照護

之服務，另有許多老人因日常生活活動能力的喪失，以至於無法獨立生活。雖然絕大多數的老年人希望能與自己的家人同住（包括配偶與子女），但仍有部分的老人必須要依賴老人福利機構之照顧，如陳燕禎(2000)之研究所統計出，老年人會送養護機構之最大動機以無人力可照顧占最多數。因此，如何增進福利機構服務的服務功能與提升其專業品質，以保障老人安全，使民眾能安心地將自家長輩託付於養護機構照顧，並且能使接受照顧之老人受到有尊嚴之對待等，均為重要之課題。朱添慶(2007)認為，老人福利機構是弘揚老人福利服務的核心，亦是福利服務輸送之重要據點，但其研究結果指出，地方政府受限於財力、人力因素，以及市場需求不足，造成安養護機構的不足與不均。

另一學者曾中明(2007)在其都會區老人安養問題與對策之研究中亦提出，我國地區都會區(尤以台北市)老人對於養護機構服務之需求較國外高，如何建構完善與專業評估的安養機構服務對現今老人福利政策則為一大重點。故筆者認為，安養護機構的不足與不均，將造成民眾使用上有所限制，並且對於在地老化的目標有所影響，而我國對於老人安養的問題較缺乏政策面向的解決方案，且政府應重視與考慮「就地老化」的問題，因為此一問題已是成為當前社會福利政策之基本原則，亦是筆者認為應該深入研究探討之處。

但有研究者提出不同研究看法，如曾竹寧(2001)綜合一些學者之看法提出其觀點，認為由於我國受到福利多元主義之影響，使得老年人口照護工作已出現從早期的由家庭移至機構，轉變為回歸至以家庭照顧及社區照顧為主的趨勢。然而，筆者認為，在實際情況上可得知，老人照護是十分多元化的，每一個老年人之情況皆有不同，其需求亦是有所差異性存在，應是無法由單一個部門單獨地完全提供，必需要仰賴各個不同的部門來分配與提供服務，因此，無論是家庭照顧、社區照顧還是機構照顧，針對不同個案的需求來提供合適的服務，才是值得重視的。

另外，黃旒濤、林鈺婷等(2006)則針對影響老年人入住安養護機構的動機因素來進行研究，並針對一私立機構做個案探討，其研究者認為，由於現今機構多元化且水準參差不齊，而每位老人之需求亦不相同，使得選擇入住安養護機構的考量也不盡相同，並且針對安養護機構

在醫療、飲食、硬體設備，以及對提供入住老年人之活動課程安排提出建議，認為地方政府應要多加宣導與推廣老人相關之福利政策及服務，使老人家能獲得適切之幫助和妥善地利用社會資源，政府更必須要對私人安養護機構制定設置標準，重視老人安養市場，以符合現今人口老化的台灣社會之需要。然此研究僅選取北縣某私人安養中心為例，代表性則較不足，並且研究中僅對機構及地方政府分別所提出建議，卻無對兩者間之互動多加琢磨。筆者認為，政府與機構兩者間，若可有完善的互動與制度，將可有效提升安養護機構服務之政策執行情況，因此，在其後之研究中將會就這部分著重且深入探究。

二、服務資源面向

學者蘇麗瓊、黃雅鈴（2005）在其對於我國老人福利政策推動老人在地化之研究中指出，為因應人口逐漸老化的多元需求，政府應建立居家式、社區式、機構式長期照顧服務模式之連續性，其中在老人機構式照顧服務方面，認為目前此服務的資源還未被有效利用，並且有區域分布不均的情形，因此內政部必須要對全國老人福利機構做一初步之資源盤點，以提供各地方政府瞭解，並且給予資源較少之縣市補助，才可使老人機構安養護服務之資源能平衡發展，提升機構服務的使用程度，並兼顧不同類型服務的老年人之需要，以利資源的平衡。職是之故，該文兩位學者著重於推動老人在地化政策，強調安養護機構資源必須要平衡發展，筆者亦認為安養護機構式之服務在現今家庭結構改變的社會佔有重要的地位，因此，將對本研究中所選取的個案縣市，探討其在安養護機構服務之資源上是否有平衡發展。

另外，邱怡玟（2004）則在其針對家庭變遷下老年人之長期照顧的議題一文中提出，家庭結構、功能、關係與資源等之改變導致老年人口對於其對於理想居住方式亦有所跟著變化，發現有愈來愈多的老人認同安養護機構的生活方式，並且在 65 歲以上之老年人口有超過三成表示需要或非常需要安養護機構之服務，研究另亦發現居住在城市、教育程度或收入較高者表示，在年老後較傾向不與其子女同住，其中有約 3% 的人表示希望入住安養護機構中，如此情形在在表示著我國社會的奉養觀念已逐漸在改變。邱怡玟表示，家庭可能承擔之對老年人照護的能力

越來越薄弱，老年人的安療養已經無法單靠家庭的力量完成，然而若依行政院衛生署目前對老年人長期照護體系規劃朝居家式、社區式和機構式三大方向的目標來看，在社區照護資源尚未準備好，家庭照護能力不足夠的情況下，機構式的照顧服務勢必將扮演照護老年人的重要角色。

又，現今我國機構安養護服務上，有公立安養護機構、私立立案安養護機構以及未立案安養護機構三類並存，可得知我國的機構養護服務之提供同時有公部門、私部門中的營利與非營利部門負責，而鄭讚源(2000)則提出，在實際上，公立機構的數目明顯的少於另兩者，但因為未立案之安養護機構遲遲無法取得合法性，已立案之安養護機構則面臨內部經費之不足等問題，使得公立機構雖數目少，但在機構收容率上卻比另兩類機構表現還好。由於此一研究僅較針對機構中的經費因素加以探討，筆者認為略顯其不足，因為在機構養護服務政策上，除了經費之因素外，應還有其他面向的因素影響其政策執行成效，因此筆者欲在往後研究中加以探討。

三、政策執行面向

在機構式安養護服務的特性上，學者趙建蕾、古巧琴等(2007)則以中部地區為例來進行探討，其研究針對中部地區已立案之公私立老人安養護及長期照護機構的機構特性，以及機構中人員組成對照護安全之相關因素作調查，研究調查發現大型安養護機構在環境、設備等方面皆優於小型機構，此是由於小型機構在經營成本上有較大之壓力，該學者們並認為，機構式照護不同於一般急性醫療照護，機構中的護理人員與照顧員必須要花費相當多的時間、體力、精神來照顧入住之老人們。然此研究則是以醫療管理方面來探討安養護機構之特性與照顧安全間的相關性，以提供業者在建立其完善管理制度上作一參考。

唐啟明(1998)則以政府在老人福利業務執行概況來提出其研究論點，指出政府對於未立案之安養服務機構進行輔導，積極督促各地方政府確實清查未立案之老人機構，以保障老人的權益，亦可得知老人安養機構合法化之重要性。若就老人安養服務之市場來看，郭登聰(1998)指出我國目前老人福利機構之需要，首重還是以療養機構為主，其次才為安養機構，但其學者認為，以現今社會情況，安養護機構之出現已是無

可避免，因此，從市場化之觀點切入，以探討老人安養服務市場化的可能性。

陳敏雄（2005）則就我國長期照護機構的狀況來論，說明其可區分為衛政體系下之護理之家，以及社政體系下的長期照護機構與養護機構。護理機構的服務對象為罹患慢性疾病且需長期護理之病人與出院後需繼續護理之病人；長期照護機構的服務對象為罹患長期慢性疾病且需要專業醫護服務之老人；養護機構的收案對象則為生活自理能力缺損且無技術性護理需求之老人。但在實務運作上三者功能常重疊混淆不清，並且又因為機構分屬於不同的行政體系，其規範管理與輔導辦法皆不相同，多年來一直困擾民眾在服務上之選擇和主管單位在機構行政管理上的不便，故實有其進一步整合簡併之必要。並且，其學者認為建構「多層級的照護機構」是機構簡併之主軸。

參、政府與安養護機構間互動面相之相關文獻探討

筆者認為，在目前老化極為快速的社會大環境下，要給予老年人口更加完善的福利政策與滿足其所需求之各項服務，則中央政府必須要與地方有良好的溝通及互動，由於本研究之重點著重在老人機構安養護服務，因此各縣市地方政府，除了要給予老人更為良善的福利政策外，更應是要與安養護機構間建立良好溝通管道，並且交換彼此的意見，政府可從安養護機構取得其在執行機構安養護服務過程中之經驗與建議，而民間之安養護機構亦可藉與政府溝通，能更加瞭解政府所欲達成之政策目標以及政府在社會福利服務上之缺失處。在此互動的模式下，使得整體國家之社會福利服務更能貼近人民之需求，亦更能符合政府與安養護機構之期望。然檢閱我國文獻後，亦發覺很少研究針對政府及安養護機構之間互動面向進行探討，則以下筆者將就此部分作一文獻檢視。

在政府與安養護機構之互動方面，楊培珊、吳玉琴（2003）則針對其現況以焦點訪談法進行探討分析，研究發現地區及機構之間存在著資源分配極度不均的問題，政府資源與社會捐助均是傾向集中於都市地區或是較有名聲及形象良好的大型機構，可瞭解政府與大型安養護機構間較有良好的互動，但較偏遠地區或是小型機構因缺少良好互動，則得到政府之資源補助也就較為缺乏，如此情形導致在這些較落後之地區在老人安養護服務上都無法有效

提升。

陳惠姿(2004)則就長期照護資源之供給面向來作一探討，認為長期照護資源服務設施不論在數量或服務品質上皆已有明顯之成長，但安養護機構的設施資源的普及性、充分性與銜接性卻都仍不夠理想，服務內容重疊性高亦會導致民眾之混淆。然在機構資源分配上，筆者發現此一研究主要著重於人力資源部分，而機構資源之涵蓋面十分廣泛，因此在往後研究中，將再深入探究機構中各項資源分配的情況，以補充相關文獻不足處。

再者，蔡翔傑(2006)則針對老人福利機構評鑑機制實行之運作情況與效果來做一探討，藉由深入訪談之方法，期望瞭解機構評鑑制度在施行上有無達到預期的目的，並且在機構評鑑制度方面是否有待改進之處？而此研究指出，老人福利機構評鑑機制在部分指標仍有待改進。

另有黃旒濤、辛振三(2004)以政策執行之觀點切入，對我國老人長期照護政策進行研究，就資源供給、執行網絡體系、業務整合等面向，針對新竹市之個案進行探討，而研究發現老人長期照護機構之資源涵蓋面不足，且其政策網絡體系亦尚待建構等。然而，兩位學者認為，我國在進入高齡化社會後，家庭的負擔變重，政府在福利政策支出方面亦是對國家財政是一大沉重負擔，提出若能參考其他國家之經驗，有效整合各項老人政策之資源，並建構完善的政策執行網絡，將可有效建立出最適合我國的政策執行模式，使老人們的需求得到滿足。

肆、小結

綜合以上各學者所述，由於社會環境之變遷，人口老化的速度急速增加，導致的問題即是政府必須要面對老年人口所帶來之各項問題，並瞭解到我國目前有許多老人需要接受長期照護之服務，而長期照護中又分有很多類別，本研究則將以老人機構安養護服務為主要研究範圍。但現今因為人力、物力、經費等原因之影響，導致我國機構安養護服務在各縣市之不平均與不足夠，是在政策執行上所面臨到的一大問題。另外，就文獻之回顧來看，筆者得知較少研究針對老人機構安養護服務在政策執行過程中，其服務之各項資源足夠性與否進行探討，並且，在政府與安養護機構業者間之互動情形，亦較少有文獻研究此部分，然筆者認為在目前仰賴老人安養護機構來提供長

期且強度高的老人照顧之社會，政府與機構間的良好互動更加為之重要，若兩者間有完善的制度與互動，亦能夠給予老人們更貼近其所需之服務。因此，筆者往後將就上述所分類之面向與觀點來進行探討與補充，並且切入研究之主題，以提供更多不同的面向，並以利往後政府單位在制定與執行相關政策時能有所參考。

第二節 理論基礎

由於本研究之主要目的為試圖藉以政策執行之觀點，來深入探究目前我國在老人機構安養護服務之政策的推行成效，並瞭解其中所遭遇之困難以及問題所在處。因此，筆者在選擇理論之基礎上則以政策執行的相關理論作為本研究之研究焦點，希冀透過政策執行之定義與其研究途徑來探討，以供本研究往後進行時之參考。以下則對政策執行做一概述，說明其理論之定義與重要性，以及政策執行的演進過程、研究途徑與影響政策執行之成敗因素等內容，並且在之後論述政策執行之相關理論，以建構本研究之研究架構。

壹、政策執行之定義

政策是處理問題的一種方法，執行則是處理問題的一種表現。政府為了要有效的解決政策問題，並且滿足民眾的需求，則必須要界定公共問題且規劃各種公共政策來回應，然而政府機關在此政策擬定、規劃後，還須經立法機關以正當、合法之程序通過，才能夠有執行之正當性（林水波、王崇斌，1999：176；朱志宏，1999：139）。而政策執行一詞，其研究發展之起點，最先出現於學者 Pressman 和 Wildavsky 在 1973 年針對奧克蘭計畫執行失敗所做之研究。然，就學者 Pressman 和 Wildavsky（1973）認為，政策執行是影響政策承諾兌現的一種機制；學者 Dye 則認為，執行是藉由不同方法的一種政治之持續性，政策執行並不是立法機關立法的結束，而是將法案或政策付之於行政機關執行。學者 Jones 更詳細的將執行作一界定，認為執行乃是導向一個方案實施的有關活動（朱志宏，1999：141）。然而，國內外各學者針對政策執行各有其不同解釋與定義，以下筆者將整理各學者的看法做一說明，呈現政策執行之意涵。

學者 Van Meter 與 Van Horn 認為，政策執行係指人民或團體為了致力於使先前的政策所設立之目的得以達成所採取的各項行動，然而，這些所採取的行動可分為以下兩點，分別為：第一，將決策轉換為得以運作的過程；第二，為了達成決策所預定的變遷，所做的持續性努力（Van Meter & Van Horn，1975：447）。

學者 Lane 則提出，政策執行包含了兩項意涵，其認為政策執行可以視作為「結果」抑或是「過程」，換句話說，係指以政策結果是否能達到預期

目標做為政策執行的重點，是屬於政策制定良窳的問題；但相反的，將政策從語言轉換成行動的過程，則是屬於執行能力的問題，而非制定的問題（Lane，2000：98）。

另外，學者丘昌泰（2008）在對政策執行概念的界定上，提出可由三個角度來加以觀察，分別是：一、政策執行為科層體制的控制過程；二、政策執行是上下階層的互動過程；三、政策執行的演進觀點。以下論述之：

一、政策執行為科層體制的控制過程

此一角度認為政策與執行是相互獨立、上下從屬的關係，上層者為負責設計與規劃決策的政策制定者，而下層者則是負責實現政策目標與貫徹政策意圖之執行者，一項政策執行能否成功則完全繫於在上層之政策制定者所設計之政策目標是否明確、清晰，且執行計畫是否確實，並能否妥善控制執行者的誘因與紀律。換言之，公共政策執行成功之關鍵，在於政策規劃過程中能否客觀的認定利害關係、政策目標是否具有共識等。

二、政策執行是上下階層的互動過程

認為政策的目標與執行細節不過是政策執行者彼此間相互妥協之產物，並非是上層領導者理性控制的產物；上級所訂定的、要求下屬必須執行的政策標準，只是對於執行者的一種忠告（exhortation），不具任何的規範性與影響力；基層的執行者才足以決定政策目標是否能夠被實現。並且認為在複雜多變、充滿政治性的政治環境中，政策制定者應協助基層官員找出執行的缺失（implementation deficit），中央政府賦予相當的自主權與政策資源，使他們有能力改進缺失，提高政策執行的能力。

三、政策執行的演進觀點

若從「控制」與「互動」過程兩種觀點界定政策執行之觀念可得知，兩種不同途徑之下所呈現之執行概念各有其優缺點。而學者 Pressman 和 Wildavsky 則提出其觀點，認為政策執行是演進過程，政策與行動是相互演進的過程，無法分割。其亦認為政策制定與政策執行是交互行動、相互議價的過程，一方面高層主觀規範執行細節，希望政策目標能

夠付諸實現；另一方面則是基層官員以自己的專業知識與經驗，選擇性地執行政策內涵與意旨形成自己的政策。

而林水波、張世賢（1991）則認為，一旦政策歷經合法化之過程，便須進入執行的階段，然而政策執行的良窳，關係政策內容的實現及政策衝擊的範圍。並認為，政策執行是一種動態的過程，向來學者論述政策執行之意義，則可分有兩範疇來觀之，一為行動學派，二為組織理論學派。首先，行動學派認為負責執行政策的機關和人員，採取各項行動俾以導致目標之達成，謂之為政策執行，重點在於所採取的行動；而組織理論學派則是認為，政策是否能有效的執行，組織為主要之關鍵，因此要瞭解政策執行之真諦，首要有組織之知識。

又，吳定（1993）認為政策執行乃是指政策方案在經過合法化後，擬定施行細則，確定專責機關，配置必要資源，以適當的管理方法，採取必要的對應行動，使政策方案付諸實施，以達成預定目標或目的之所有相關活動的動態過程。吳定將政策執行做了一個較為貼切的定義，其涵蓋了幾項重點，分別為：（一）擬訂詳細政策執行方案的辦法；（二）確定負責推動政策方案的機關；（三）配置執行政策方案所需要的資源；（四）採取適當的管理方法，如計畫、組織、指揮、管制等；（五）採取必要的對應行動；（六）政策執行是一種動態過程。

綜合以上學者之說法，筆者整理出政策執行是指當一政策方案被政府提出並經過合法化的過程制定出後，並將其內容規劃出完整的細則，且交付到其下專門負責之機關，另外還要給予專責機關在往後運作此政策所需要的一些必要與相關資源等，使負責執行政策的機關與人員有充足的資源與完善的推行規劃，並付諸實行的一動態過程，即為政策執行。而政策執行與政策制定間有著不可忽略之重要關係，因為政策執行成功之關鍵，即在於政策制定過程中能否將政策目標明確、清晰制定出，且執行計畫是否確實無誤等，這都是與政策執行結果之良窳有很大關連。

然而，從上述政策執行之定義觀之，筆者可以得知在政策執行過程中，各涉及之行為者能否有一致之政策目標與政策執行之策略為政策執行成敗之關鍵，亦即當各行為者間若對於政策目標與政策執行之策略若無一致之共識，則在政策執行過程中各行為者間可能會因為此差異而增加彼此之間溝通

之成本，或是上級單位運用權威及資源迫使下級單位能夠順服其政策主張，而上述之手段若發生，皆會增加整體政策過程所付出之成本。因此，筆者以此論點觀諸我國老人機構安養護服務之政策執行現況，皆須政府與安養護機構雙方達成一定之共識，方能有效的執行政府之社會福利政策，以俾達到結合民間資源進行社會福利服務之目的，更能因為結合民間資源而擴大整體國家之社會福利資源，使政府能更有效的進行社會福利資源之配置，而使得政府較不會面臨當財政緊縮時，社會福利資源與服務供給不足之窘況。因此政府不該只是運用權威迫使養護機構順服政府欲達成之政策目標，應是與安養護機構間建立良好之溝通管道，彼此交換相互之意見，政府可從安養護機構取得其在政策執行上之經驗與建議，進而爾後制定更完善及成熟之老人機構安養護服務政策，並能更加瞭解其在政策執行上所需之幫助以及資源。而民間設立之私人安養護機構亦可藉與政府溝通，更加瞭解政府所欲達成之政策目標以及政府在社會福利服務上力有未逮之處，使得能建構更貼近政府意願之社會福利服務。在此互動模式下，使得整體國家之社會福利服務更能貼近人民之需求，亦更能符合政府與安養護機構之期望，而滿足政府、安養護機構以及人民三者間之需求。

貳、政策執行之重要性

公共政策中大致可分為三個階段：政策規劃、政策執行與政策評估。而在這三個階段當中，政策執行扮演著一個「橋樑」的角色，其是承政策設計，啟政策評估之重要環節，如果執行不力，則許多美好的政策方案都將是空中樓閣，因此政策執行有著存在之重要性。

林水波、張世賢（1991）指出，政策之制定與政策之執行間有時存在著極大的鴻溝，而某項政策所訂定之後發生的任何事，其重要性足以與政策制定本身相比擬，因此認為政策執行應與政策制定等量齊觀，兩者間有著相輔相成的關係，不可偏廢，如何有效地執行政策關乎政策成果之獲致。

然而，公共問題並非在經過政府部門界定、確立政策目標與規劃政策方案及合法化後，就得以馬上解決或自動改善。因此，公共政策被制定形成後，並不是結束，而是另一新階段之開始，其需要仰賴政策之相關執行機關與人員來進行執行政策之工作，這也就出現了政策執行問題。而一項失敗的公共政策固然可能是因其政策設計的失敗（design failure），但更多失敗的原因係

來自於執行本身出現了問題 (implementation failure)，如執行標準不夠清晰、執行者操守不夠清廉等 (李允傑、丘昌泰，2003：5)。

另外，政策執行過程必須要具備三項本質上相互衝突之要件，首先為法律要件：指政策制定者將政策法律化，以取得合法的基礎；其次則是理性官僚要件：指政策執行的人必須認定策本身是正確的且忠實地去執行政策；再者為共識要件：各種關係利害人縱然對於政策的認知可能有所不同，但對於政策本身則必須要有共識 (Hanekom, 1987：59)。

又，根據政策執行相關探討研究的文獻指出，政策執行具有幾項值得注意之特性：一、政策執行包含多元的行動者；二、政府規模的膨脹與公共計畫的繁複性；三、政策本身具有多元的含糊目標與期望；四、政策執行必須在府際關係網絡上運作；五、政策執行包括太多無法控制的外在因素 (Franklin, 1986：11-29)。

由上述可知，政策執行為政策制定與政策評估之間連結的重要過程，而一項公共政策的成功與否，其政策是否能徹底地執行佔了極大之因素，故政策執行對於政策問題能否順利解決也就十分地重要。

參、政策執行之影響因素

所謂「良法美意，貴在能行」，政策問題透過正當之程序制定出一項合法政策，且政策是否能在付諸實行後，達成預期之目標則是政策執行過程中所應重視與關注的部分。因此，影響政策執行成敗之因素也就相對地重要，觀看以往學者及執行人員探討政策分析之焦點，皆僅是探究政策的制定形成，而非著重於政策制定後在執行過程中是否能有效的貫徹推行以達到其政策目標。然而研究影響政策執行之因素的學者有許多，以下筆者將就政策執行之影響因素加以探討，提出國內外各學者之看法。

首先，提出影響政策執行之因素的人為學者Smith(1973：203)，而Smith在「The Policy Implementation Process」一文中即指出，影響政策執行之重大因素有四項，分別為理想化的政策(idealized policy)、執行機構(implementation organization)、標的團體(target group)、環境因素(environmental factors) (圖2-1)。

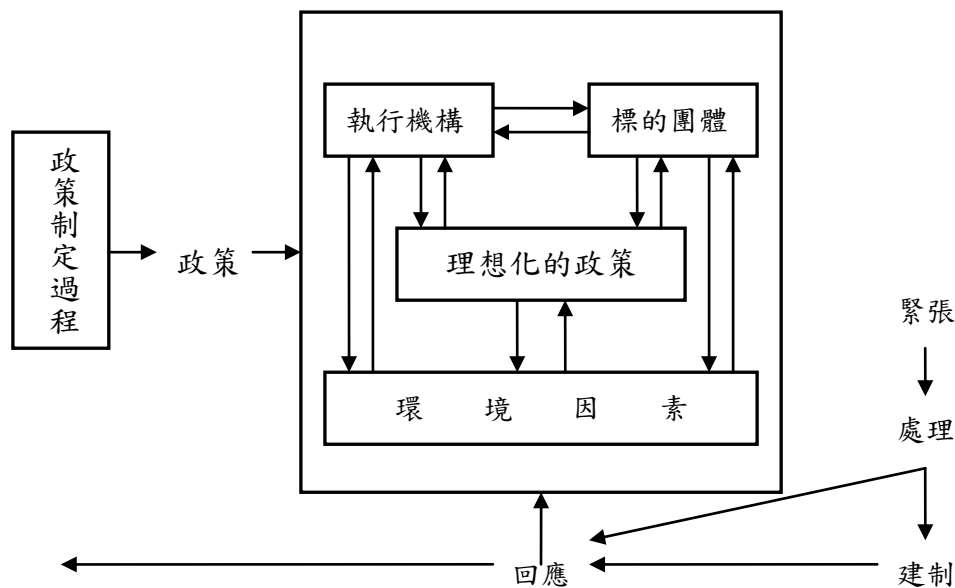


圖 2-1 Smith 的「政策執行過程模型」

資料來源：Smith, 1973：203。

接著，Van Meter 與 Van Horn（1975：461-462）在 1975 年提出執行機關互動模式，兩位學者認為政策目標與標準、資源、執行機關之特質、執行人員的意向、組織間之溝通、經濟社會政治條件等因素，皆對於政策執行之成敗有所影響。

然吳定（1993）認為，從幾位著名學者對執行力模式中所提出的重要變數，亦為影響政策或方案能否執行成功的關鍵，而其就整體層面，綜合從理論與實務之觀點提出了幾項影響政策執行成敗之主要因素，分別有：一、政策問題所具的特質；二、政策規劃的合理程度；三、政策合法化的周延程度；四、執行者對政策目標共識的程度；五、執行機關所具的特性；六、機關組織間的溝通與執行活動的強化；七、政策執行的監督情況；八、標的人口順服政策的程度；九、政治、經濟與社會的環境因素。

朱志宏（2004：146-150）指出，一項公共政策，無論其宗旨是否正確、內容是如何完美，但如果無法確實執行，則政策終將功虧一簣。而朱志宏認為，政策執行無法貫徹的原因在於政策本身不合邏輯、政策目標模稜兩可、在政策執行的過程中為化解阻力所做的努力不夠、政策執行者本身問題叢生等。

而學者林水波、張世賢（1991：269-318）則歸納出，影響政策執行的因素應可分為是政策問題的特質、政策本身所具的條件、政策本身以外的條件等三個面向，其三項影響因素的內容則以圖 2-2 表示之：

一、政策問題的特質

政策執行的成功或失敗，與政策所要解決的社會問題之性質密切有關。因此，有效而可行的技術理論與技術、標的團體行為的分殊性、標的團體的人數、標的團體行為需要調適量等諸變數中，提供我們認識，在何種情況或條件下，政策問題最可能解決。故政策執行的成功與否需掌握政策本身的特質條件為：

- （一）有效而可行的技術理論與技術：政策的基礎，在於時下擁有一種理論，堪以關聯行為調適與問題改善；持有必要的技術水準與廉價鑑定問題重大性變更的能力。
- （二）標的團體行為的分殊性：政策內容儘可能將引發問題的行為慣例，其調適的幅度縮小，不致於造成人員的抵制。
- （三）標的團體的人數：標的團體在某一政治轄區內，極易被認定，所涉及的人數又不多。
- （四）標的團體行為需要調適量：行為調適量中庸，並不太激烈。

二、政策本身的條件

政策一旦經立法機關決議通過或有關行政機關裁定後，就已正式成立，然而有幾項條件關乎政策執行的成敗：

- （一）合理的規劃與推介：在決策過程中，決策者必須是理性的，不可以是情緒的、權威武斷的或但憑臆斷直覺的。政策的規劃與推介如能合乎理性，所獲得的支持度就較高。
- （二）合法化的政策：政策必須「遵循一般所確立的原則或一般所接受的標準」，換言之，任何政策必須符合一個社會的傳統，歷經正當的法律程序，以及配合文化的進展而定。
- （三）健全的理论基礎：政策的基礎必須有一套健全的理论，一方

面指陳政策問題與政策方案間因果關係，另一方面說明政策執行的標的團體，其在行為上的變更或調適，乃成就意欲目標的手段。

- (四) 清楚而具體的政策目標：政策目標的具體明確，依重要性分別列序，惟政策評估不可或缺的基礎，亦是執行官員有資遵循明確指令，贏取支持的泉源。
- (五) 政策資源：無論執行的指令如何具體、清晰，若負責的執行機構或人員欠缺有效行事的資源（如：經費、人員、資訊、權威），決策者對成果一定會感到失望。
- (六) 政策標準：政策標準往往知會政策本身對各級執行人員的期望，並指出執行人員擁有的裁量權範圍，標的團體應調適的行為內容。再者，政策標準也提供監督控制者從事影響與推動政策工具。
- (七) 政策規制執行機關的決定原則：政策除了陳述清楚、明確與一致性的政策目標，提供充足的政策資源，訂定適度的政策標準外，復可規定執行機關正式的決定原則，並進一步左右執行過程。
- (八) 政策上安排執行機關與人員：若要成就政策目標，須企求調適標的團體的行為，執行機關與人員擁有強烈的目標認同，下定成就目標的決心與熱誠。

三、政策本身以外的條件

政策本身雖得以建立執行過程運作的規制與環境，然而執行本身在本質上就具有動態性，一方面由於社經、政治與技術環境持續不斷變遷的結果，一般民眾、利益團體與轄區選民對政策支持度亦隨之變化；決策者須在政策本身之外，包括針對標的團體的順服、機關組織間的溝通與整合、執行機關的特性、執行人員的意向與工作態度、政策執行的監督、領導管理技術、政治環境、社經與技術環境等條件另覓對策，以促進成就政策目標，成功執行政策。

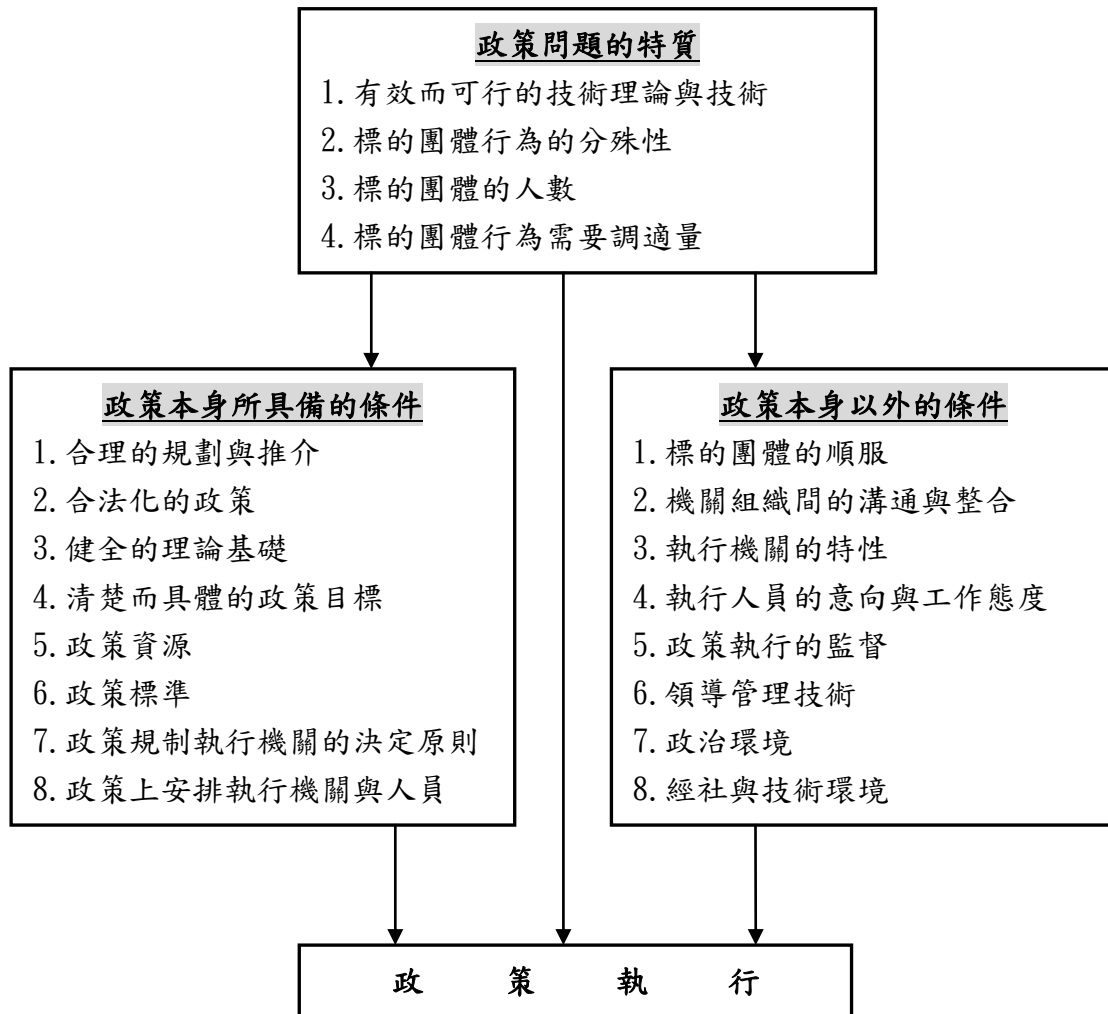


圖 2-2 影響政策執行之因素

資料來源：林水波、張世賢，1991：318。

肆、政策執行之研究途徑

政策執行是政策過程之樞紐，其具有承上啟下的重要地位，而當某項公共問題經由合法程序制定為公共政策時，其成功與否端賴於政策執行是否能夠徹底與順利。然而，自 1973 年 Pressman 與 Wildavsky 發表〈Implementation：How Great Expectation in Washington are Dashed in Oakland〉一書後，有關於政策執行的研究就從未間斷，許多學者提出了不同之執行模式和分析架構，所涉及的政策執行變項多達三百種以上（施能傑，1999：7）。在政策執行之研究途徑上，多數學者將其歸納為三個典範，則筆者亦欲以政策執行研究之發展的此三個典範加以說明，而三個典範分別

為第一代的由上而下的模式 (top-down approach)、第二代的由下而上的模式 (bottom-up approach) 以及第三代之整合型模式。分述如下：

一、第一代政策執行途徑：由上而下模式

學者丘昌泰(2008)在此研究途徑中，強調政策制定者之優越地位，政策執行者必須秉承上級之意志，忠誠地實現上級長官之意圖與目標；在此種模式下，一方面強調嚴密的命令連鎖與上級長官的控制能力，另一方面又主張政策制定者對於政策執行架構與規範的理性設計。劉邦富、魏希聖(2005)認為此模式注重上級機關對於下級機關政策指揮、監督與管控的角色與責任，以達成政策預期目標。林水波、王崇斌(1999)認為所有與政策執行相關之行為者，其在政策執行過程中的自由裁量空間應盡量縮小，並且應利用各種控制手段，致使標的團體的行為順從政策的要求做必要之改變。因此權威與控制是政策執行的必要手段，而此一模式則最適用於管制性政策 (Regulatory policy) 與重分配政策 (Redistributive policy) 的型態。

這個模式主要是在探討政策目標達成之程度，以及受到哪些因素影響政策的產生，強調中央政府的上級機關或首長主到政策執行的主導權。而此模式中，因主要強調由中央機關主導政策的設計與制定，後交給下級機關執行政策，而學者 O'Toole 認為會成功之最大可能性有下列四點：(一) 政策設計本身要求行為改變的程度最低；(二) 單純化的執行結構，和最少的行動者；(三) 在政策形成的最初階段，盡可能的尋找出執行的問題；(四) 留意每個政策執行單位所負責之責任。然而，此第一代模式之所以會被第二代模式所取代，學者 Sabatier 則認為是因為有其缺點，其在於存在著過分強盜方案重要與公部門獨立執行的一貫性，忽略了私部門的參與以及基層官員的自由裁量，以及對於政策執行之影響所導致。

然而，在第一代政策執行途徑研究之眾多學者中，則以 Sabatier 與 Mazmanizn (1979) 兩位最具代表性，而兩學者提出了一「政策執行模式」，在其所設計之研究架構中，以問題的可處置性、法令規章的執行能力及影響執行的非法規變項等三方面之因素對於政策執行的影響情況來作一探討。然，在學者 Sabatier 與 Mazmanizn 設計的研究架構中，

其因變項是「政策執行過程的各階段」，自變項則為「問題的可處置性」、「法令規章的執行能力」與「影響政策執行的非法規變項」三大項，因此，自變項將可能會影響因變項中的各個階段，故，此架構之模型則如下圖所示（李允傑、丘昌泰，2003：54；柯三吉，1998：198）。

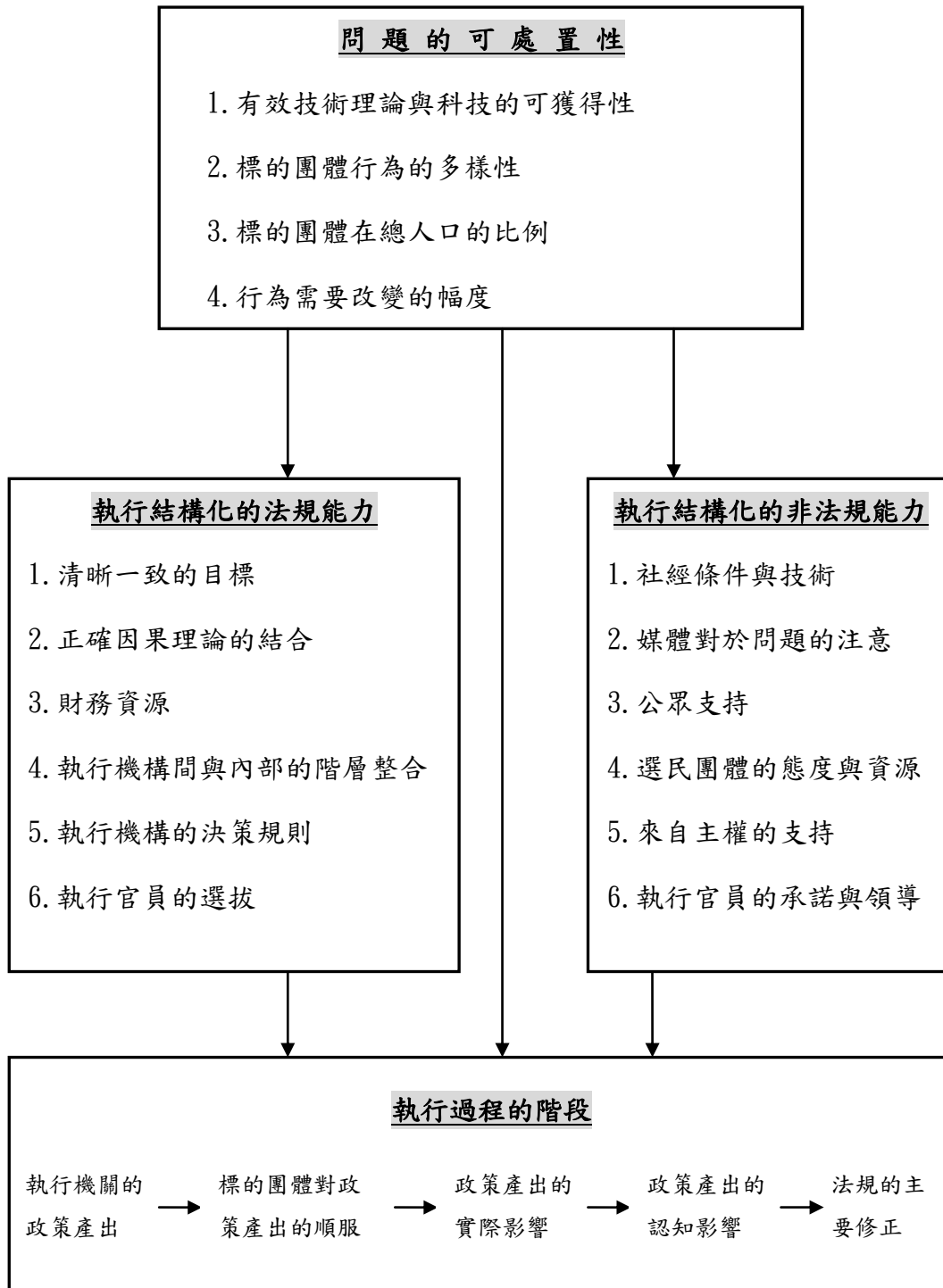


圖 2-3 Sabatier & Mazmanian 的「政策執行」模式

資料來源：李允傑、丘昌泰，2003：54；柯三吉，1998：198。

二、第二代政策執行途徑：由下而上模式

林水波、王崇斌（1999）認為在由下而上的政策執行途徑中認為儘管執行過程中的控制不斷增加，其結果卻是實際的政策與原本政策之間

的差距並沒有因控制而縮小。執行過程中的種種控制手段，並無法有效得到基層執行機關與標的團體的順服。因此，丘昌泰（1994）認為此模式乃從政策之運作階層中對於某一特定問題進行互動的多元行動者著手，分析其如何影響政策目標，如何重新形成公共政策。並且強調應給予基層官僚或地方執行機關自主裁量權，使之能夠因應複雜的政策情境；中央之政策決定者，其任務乃是提供一充分之自主空間，使基層官僚或地方執行機關能採行合適之權宜措施，重新建構一個更能適應執行環境的政策執行過程。而對由上而下模式而言，其最適用於自我管制性政策（Self-regulatory policy）與分配政策（Distributive policy）的型態。

學者吳定（1993）認為，這一模式主張應該給予基層官員或地方執行機關自主權與自由裁量權，使之能因應複雜的政策運作情境；中央的政策決策者，其核心任務並不是設定政策執行之架構，而是提供一個充分的自主空間與制度化的溝通管道，使基層官員或地方執行機關能採行適當的權宜之計，以重新建構一個更能是應政策執行環境的過程。

然而，第二代執行模式的缺點則在於過度地膨脹基層官員之能力，反而忽略的政策制訂者的政策意圖，改變了政策制訂者在民主制度中所需承擔政治責任的因素。故，由於第一代與第二代執行途徑模式皆有其利弊，於是學者尋求其中折衷之方式，意指既能兼顧政策制訂者的原意，又能提供政策執行者較大發揮空間的第三代政策執行途徑—整合行模式也就因應而生。

三、第三代政策執行途徑：整合型模式

第三代政策執行途徑之主要理論要點為綜合運用第一代「由上而下」與第二代「由下而上」兩種研究途徑的變數及概念來解釋政策執行的過程和結果，但有的強調互動觀點，有的則著重於權變觀點，其理論重點不同，而之中主要的學者則有Goggin、Sabatier與Winter等人（柯三吉，1998：195-207）。學者Sabatier（1986）將過分強調方案重要性的第一代「由上而下模式」，與過度重視基層官員或地方機關卻忽略政策制訂者之政策意圖的第二代「由下而上模式」兩者的差異性作研究後，提出了「政策變遷的倡導聯盟架構」作為整合之模式；Sabatier & Jenkins-Smith（1993）則認為這一模式是以政策取向學習為核心，透過

環境的概念來建構，以區別問題的界定、議題的設定、政策之採用、執行與評估，並強調過程中對政策本身之衝擊。此一模式把重心放在倡導聯盟，其引導成員去決定問題的優先順序、檢驗問題的因果關係和如何促使政府的制度成為聯盟喜愛的觀點，亦且強調政策內涵、政策取向學習、政策次級系統內參與者的政策信念與資源，以及外在社會、經濟、文化、制度與政治環境等因素之影響。

再者，丘昌泰（1994）在整合型政策執行途徑中，認為過去政策執行研究僅探討官僚機構與府際關係之層面，其認為事實上還包括不同層次政府的行政與政治單位。因此主張所有的政策執行研究都不能忽略執行動態面的探討，亦即各行動者間之互動過程。劉邦富、魏希聖（1995）則認為此執行途徑強調重視政策規劃、設計效度與完整的執行，同時體認到執行時基層執行人員與標的團體互動所導致裁量與認知詮釋的問題。整合型政策執行重視機關間的網絡結構，其垂直體系有層級政府間（中央政府與地方政府）府際關係的運作，而水平關係則有政府部門、民間部分間夥伴關係的形成。另外，林水波、王崇斌（1999）認為在多元化的社會中，影響政策執行的權力並非全部集中於政策執行機關，而是分散在政府之外的其他部門之中，以致對執行機關的控制必然會受到其他擁有權力者的抵制，難以得到其順服。

綜上所述，若從我國老人機構安養護服務此一政策執行之現況來看，筆者的看法為此政策執行途徑應是較與第三代的整合型政策執行途徑契合。這是由於筆者認為，政府應是與安養護機構間建立良好之溝通管道，彼此交換相互之意見，政府可從安養護機構取得其在政策執行上之經驗與建議，而民間之安養護機構亦可藉與政府溝通，能更加瞭解政府所欲達成之政策目標以及政府在社會福利服務上之缺失處。在此互動的模式下，可以使得整體國家之社會福利服務更能貼近人民之需求，亦更能符合政府與安養護機構之期望。因此，本研究試圖以第三代政策執行途徑為基礎，藉由整合型模式來檢視我國老人機構安養護服務這一政策執行之情況，並加以探討。遂，筆者將於下一節針對第三代整合型模式之理論模型深入討論，整理出各學者對於第三代政策執行途徑的相關理論研究，以進一步建構出本研究之理論架構及研究架構圖。

第三節 第三代政策執行途徑相關理論模型

壹、第一代與第二代政策執行途徑之比較

由於第一代與第二代政策執行途徑皆有其優缺點，換句話說，亦指由上而下的模式與由下而上的模式都各有所長，也各有所不足之處，因此，這樣的情況也就促使了第三代政策執行途徑—整合型模式之興起及發展。而透過吸取第一代及第二代政策執行途徑的各項優點，並改善其兩代理論之缺失，遂以建立一個結合由上而下與由下而上的整合性理論架構。以下，筆者則分別整理出第一代及第二代政策執行途徑之優缺點，進而再比較兩者間之差異性為何。

表 2-1 第一代與第二代政策執行途徑優缺點比較表

途徑 優缺點	第一代政策執行途徑—由上 而下模式	第二代政策執行途徑—由下 而上模式
優點	由學者 Sabatier & Mazmanian 於 1979 年所提出之「政策執行模式」中的各項變項，頗能反映公共政策之基本內涵，並且經美、法兩國之經驗證明，肯定了該變項確實對於政策執行影響具有重要的地位。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 運用相當精緻之科學方法論，掌握執行結構中的多元組織之互動狀況。 2. 擺脫由上而下模式過分重視政府機關角色的缺點，以多元行動者所認知的問題、策略與目標為基礎。 3. 此模式不以正式官方目標的完成為焦點，而以實現公、私部門計畫所出現的各種結果為焦點，如此可以發現政策執行的非預期結果，而亦為影響政策執行是否有效的重要因素。

		<p>4. 重視其他行動者的重要性，因此不至於產生由上而下模式忽略其他行動者之情況。</p> <p>5. 此途徑可以處理牽涉多元文化計畫且沒有主導機關的複雜政策情境。</p>
<p>缺點</p>	<p>1. 強調從中央的政策決定開始，過度地重視高級長官的目標設定與方案規劃之能力，因此容易忽略來自私部門、基層官僚、地方執行機關或其他政策次級體系的行動者之角色。</p> <p>2. 當某些公共政策沒有支配性的機關或法令規章時，而是由多元的政府機關或法令規章共同執行公共政策，則此模式就無法適用。</p> <p>3. 此模式容易低估基層官僚與標地團體所採取的各種企圖對抗策略，忽視這些政策執行者的反生產效果（counterproductive effect）。</p> <p>4. 強調法令規章對於政策執行的結構化，視政策制定者為高高在上，不給予執</p>	<p>1. 過分重視私部門、基層官僚、地方執行機關或其他政策次級體系的行動者之角色，而容易忽略了中央與高級長官的目標設定與方案規劃之能力。</p> <p>2. 此途徑著重於基層官員的「事實面」經驗分析，但對於「價值面」的倫理分析則較欠缺。</p> <p>3. 此途徑所描繪之執行結構似乎已是成之與已然（implementation structure as given），對於形成執行結構前的行動者所付出之努力則不予考慮。</p> <p>4. 此途徑的分析架構欠缺一個明確的理論。</p>

	<p>行者彈性自主之裁量空間，政策目標則難以被實現。</p> <p>5.僅能夠執行具有支配性的公共計畫。</p>	
--	--	--

資料來源：筆者整理自李允傑、丘昌泰，2003：60-61、77-78。

另外，Sabatier (1986：33)則提出說明第一代與第二代政策執行途徑兩者間的差異性，如以下表2-2所示之：

表 2-2 第一代「由上而下」與第二代「由下而上」政策執行途徑差異比較表

途徑 項目	第一代政策執行途徑—由上而下模式	第二代政策執行途徑—由下而上模式
最初的焦點	中央政府的決策	某一政策領域的地方執行結構
執行過程中，對主要行動者之認定	從中央到地方、從公部門到私部門，以政府部門為主。	從地方到中央、從私部門到公部門。
評估標準	以正式目標的達成為主，有時兼採政治重要性標準或偶發不可預期目標為輔，但這些僅是選擇性的。	法定和非法定目標都有，較不清楚，至少不以法定目標為主，但基本上分析者所選擇的標準都是與政策議題或問題相關，所以當然也就不需要仔細分析官方的決策。
整體焦點	關心政策控制系統如何達成政策制訂者所預期的政策結果？	政策網路中多元行動者的策略互動。
主要缺失	<ol style="list-style-type: none"> 1.忽略或低估基層官員及標的團體所使用的策略； 2.難以適用在沒有主導性政策（法規）或執行機關的情境； 	<ol style="list-style-type: none"> 1.過分地強調邊陲而忽略中心； 2.欠缺一個明確的理論，以分析瞭解影響行動者行為； 3.對於形成執行結構之前的行

	3. 忽略其他的行動者。	動者所付出的努力則不予以考慮。
--	--------------	-----------------

資料來源：Sabatier，1986：25；筆者轉引自簡宏江，2003：17。

就上所述第一代與第二代政策執行途徑之比較表來看，可得知兩代政策執行途徑的不同處與特色，第一代與第二代模式皆有其優點，但也有缺點存在。Goggin 等學者認為政策執行是一極度繁複的過程，其是發生於不同時間與空間的一系列行政及政治決策和行動的過程，因此主張所有的政策執行研究不可忽視執行動態面的探討，故進而促成「第三代政策執行途徑」之興起。此派學者則主張：成功的政策執行一方面應繫於「向前推進策略」的運用，期望由政策制定者縝密規劃政策工具與妥善運用其他政策資源；另一方面則必須採取「向後推進策略」，即廣泛的掌握標的團體之誘因結構，以使政策執行能從動態面做一探討（李允傑、丘昌泰，2003：83-85）。

第一代與第二代模式各有所偏，亦各有所重，因此要如何將兩者之優點吸取、缺點加以改善，則為建構可行之第三代整合模式重要的一環。然而，本研究之重點在於政策執行過程中，政策制定者與決策者在推動政策之互動過程，並探究之中影響政策成效的各種因素，因此筆者認為以第三代政策執行途徑較能符合本研究所欲探討之內容。故，以下則將就第三代模式加以深入說明其理論中之各模型。

貳、第三代政策執行途徑—整合型模式之相關理論模型

Lester (1987) 等學者認為過去的政策執行研究有三個主要缺失：首先，理論的多元主義致使缺乏上位的理論觀點，不能夠充分解釋及預測執行活動；其次，政策執行研究在研究範圍（時間、個案數）及研究途徑的使用上太過侷限；最後，政策研究缺乏累積性。而促使了第三代政策執行途徑之產生，即其主要是針對第一代與第二代政策執行途徑的各項優、缺點加以整合和改進，以期能建構出更有解釋力的政策執行途徑（鄧勵元，2008：22）。

然而，第三代政策執行途徑的主要理論要點為綜合運用「由上而下」和「由下而上」兩種研究途徑的變數和概念來解釋政策執行的過程和結果，但有的強調互動觀點，有的著重權變觀點，理論重點皆不盡相同，之中主要學者則有 Sabatier、Goggin、Winter 等（柯三吉，1998：195-207）。因此，以

下則將加以分述第三代政策執行途徑中的「倡議聯盟架構」、「第三代執行途徑」，以及「規劃過程/執行結果」模式三種理論模型，藉由探討整合型模式的各項模型，進而建構出本研究之研究架構。

一、倡議聯盟架構（advocacy coalition framework of policy change）

Sabatier與Mazmanian提出政策變遷的「倡議聯盟架構」（亦稱為「宣導聯盟架構」），其用「政策變遷」代替「政策執行」，強調政策執行過程本身就是改變政策之內涵、政策取向學習的一種過程（陳恆鈞譯，2001：120-121；李翠萍，2006：113-114）。「倡議聯盟」除了意味著各個組織即肩負了聯盟活動成本的負擔、資源分享以及突破個別團體先天性之限制之外，更可透過政策聯盟之建構，克服原本單一組織團體規模較小之弱勢，憑藉著聯盟所建立之聲勢，對於公共政策產生影響力（Berry，1977：254-258）。

而此，倡議聯盟架構係建立在三項基本命題上，即為下列所述（李允傑、丘昌泰，2003：88-89；Sabatier, 1988：137-144）：

- （一）瞭解政策變遷之過程至少需要十年以上的時間來觀察。此項命題是受到 Weiss（1977）政策分析之啟蒙功能（enlighten function）影響，其學者指出，事實上很多影響是長期與逐漸累積所形成的，可能要歷時十年以上的時間才能夠看出政策執行之成效，因此，從短期決策制定觀點來探討政策分析，對政策制定者是不智的；
- （二）必須透過政策次級體系（policy subsystem）來掌握長期之政策變遷過程，不可以狹隘的政府機關變遷來詮釋；
- （三）公共政策執行必須涵蓋實現目標的信仰系統，該體系涉及價值優先性、因果關係的認知、世界狀態的認知、政策工具有效性的認知等。

另外，倡議聯盟架構模型中，認為政策變遷是受到兩種外來因素之影響；並說明模型中，政策次級體系之內在結構（李允傑、丘昌泰，2003：89-91）：

(一) 相對穩定變項 (relatively stable parameters)

- 1.問題領域的基本特徵：某些公共問題具有政治敏感性，對於政策變遷必然會產生影響；
- 2.自然資源的基本分配：經濟部門資源的分配狀況絕對影響社會的財富與政府施政的預算結構；
- 3.基本的文化價值與社會結構：不同的文化價值與社會結構影響政策執行的變遷；
- 4.基本法制結構：憲政規範與法制結構深深影響政策變遷。

(二) 動態事件變項 (dynamic events)

- 1.社經條件與科學技術的變遷；
- 2.系統統治聯盟的改變；
- 3.來自其他次級體系的政策決定與衝擊。

(三) 政策次級體系之內在結構：

政策次級體系存在之理由在於一組行動者不滿當前的政策次級體系，忽略其所關注、關心之問題，因而亟思透過聯盟之力量來對當前的政策次級體系構成壓力，以改變當前之政策次級體系結構。因此，具有相似的規範性與因果性信仰所組成的聯盟組織，擁有一套彼此相互分享的價值信仰與相同之政策立場，此種信仰及價值體系則就是成立聯盟的重要關鍵要素。倡議聯盟彼此間所採取之策略可能會相互衝突，但透過中間之政策掮客 (policy brokers) 的協調，就容易取得平衡的政策影響力。其倡導聯盟分析架構圖則以下圖 2-3 示之。

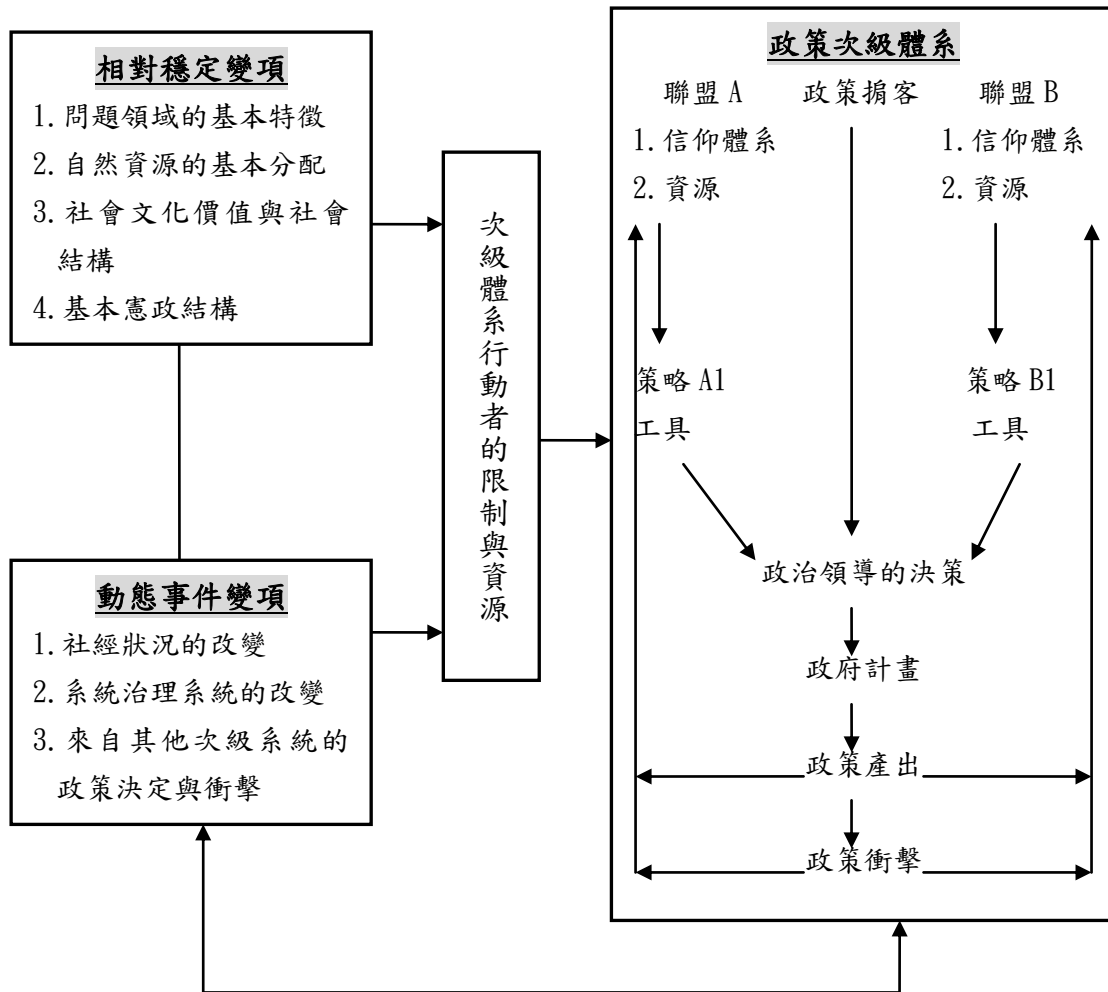


圖 2-3 Sabatier 的「倡議聯盟分析架構圖」

資料來源： Sabatier & Pelkey, 1987 : 249。

二、第三代執行途徑

學者 Goggin (1990) 等人於 1990 年其著作之《政策執行理論與實務：邁向第三代政策執行模型》(Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation) 中提出了「第三代執行途徑」整合模式。由於此模式的重點為「府際關係」，因此又稱之為「府際政策執行模式」(The Communication Model of Intergovernmental Policy Implementation)，該模式係運用混和方法 (mixed-method approach) 構成一個整合模式 (李允傑、丘昌泰, 2003 : 86)。然，其認為第一代政策執行係呈現出演繹的途徑 (deductive approach)，而第二代政策執行則呈現出一種分析性的歸納途徑

(analytical induction)，但政策執行是一種極為繁複的過程，是一系列發生於不同時間與空間的行政與政治決策和行動的過程應不只是單獨採取演譯或歸納的途徑就能夠完善解釋。因此，Goggin 則主張政策執行之研究不應忽視各種層次中執行動態面的探討，而其所提出的「第三代執行途徑」整合模式，相較於屬於靜態模式的第一代與第二代政策執行途徑，Goggin 提出之「第三代執行途徑」，則是非常著重於探討政策執行的動態面向。

然而，「府際政策執行模式」係建立於下列三點假定之上：第一，中央政府與地方政府之間的衝突與合作關係；第二，州政府的裁量權，以解釋聯邦計畫的命令內容或地方亟需謀求解決的問題；第三、不同時間或管轄權的執行型態變項。則該模式所包括之變項有三：（一）因變項：指州政府的政策執行；（二）自變項：其包含兩項，首先是聯邦政府層次的誘因與限制，第二項則為州與地方政府層級之誘因及限制，而兩者間形成一交互依賴的關係；（三）中介變項：其包括州政府本身的決策後果與州政府本身之能力（李允傑、丘昌泰，2003：86-87）。模型圖則如圖六所示。

總而言之，Goggin 等提出第三代政策執行途徑的學者認為，政策執行在歷經前兩代模式之爭論後，應該從「理論建構」(theory construction) 轉向為「理論檢驗」(theory testing)，因此，應要特別重視概念之澄清與相關變項的運作化及測量，在長期與比較基礎上運用多元方法，如此才能了解政策執行之動態面向（丘昌泰，2008：332）。

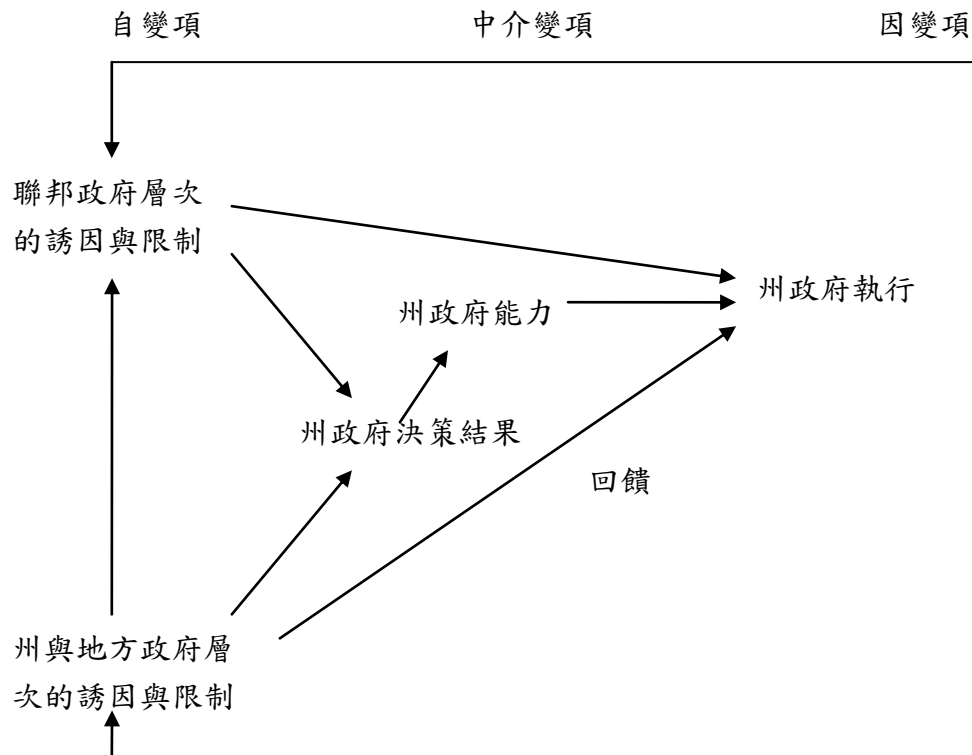


圖 2-4 Goggin 的「第三代執行途徑」整合模式

資料來源：Goggin,1990：32。

三、「規劃過程/執行結果」模式

Winter (1990：20) 所提出整合型之「規劃過程/執行結果」模式，此理論背景為鑑於傳統之政策執行架構的多元途徑，即為第一代「由上而下」與第一代「由下而上」兩種途徑的觀念太過於片面，而欠缺了執行理論的累積性，進而形成理論多元主義之傾向（李允傑、丘昌泰，2003：93）。因此，Winter 則提出此一模式，其希望建立一個包含最足以影響政策執行結果的四個變項之一般性理論（a general theory of policy implementation），符合精簡原則，其擺脫了二分法之侷限，可以從「產出」與「結果」兩方面加以觀察，產出係指抽象的政策後果，而結果則是指產出之後，該產出對於社會或標的團體之影響，然，此理論將整合型執行研究帶入了另一個新境界（鄧勵元，2008：22；李允傑、丘昌泰，2003：93）。

接著，此模式中之自變項係為「政策規劃過程/立法」（policy

formation process/legislation)，主要是受到規劃過程中的衝突程度、因果理論之有效程度、象徵性行動的程度與受到廣泛注意的程度四項因素影響；中介變項則是指執行過程（implementation process），主要是受到組織與組織間的執行行為、基層官員之行為與標的團體行為此三項因素之影響（李允傑、丘昌泰，2003：94）。然而，執行結果是依變項，會受到執行過程的影響，導致政策執行成效或結果之好壞，政策規劃過程/立法亦會經由政策執行此中介變項，間接地影響政策執行之結果，以下將就各變項之內容做一說明（李允傑、丘昌泰，2003：35、94-97；曾嘉業，2003：15-19；鄧勵元，2008：26-28；林水波、張世賢，1991：272-281）：

- （一） 政策規劃過程/立法：其對於政策執行的影響，可從以下四項命題中觀察得知。第一，成功之政策執行與政策規劃階段的衝突程度成反比；第二，成功的政策執行與政策執行者的決策奠基於有效因果理論的程度是呈現正比關係。政策工具與行為後果之間的因果關係愈強，則政策決定就愈可能受到支持，而往後的政策執行也就愈順利；第三，成功的政策執行是不可能的，如果政策之所以被採納，係基於象徵性的理由，如政策本身應具備讓執行者解決問題、熱誠投入等理由；第四，成功之政策執行與政策規劃過程中受到支持者注意的程度成正比，政策規劃過程中的參與人數愈多、參與時間愈長，且政策議程中相互爭議的議題愈多，則政策成功之機率愈高。
- （二） 政策執行過程—組織與組織間的執行行為：幾乎每項政策都需要組織之參與，因此欠缺組織間之協調行動是政策執行失敗的主要因素之一。組織與組織間的執行行為之所以會對政策執行結果產生影響，可從組織本身所擁有之制度利益與誘因而加以解釋。
- （三） 政策執行過程—基層官員之行為：在政策執行與官僚結構之關係中，基層官員之重要性一直未被受到重視，直至 Lipsky 才開始關切基層官員對於政策執行的影響。而基層官員是政策成敗之影響關鍵，其為民眾提供服務，也負責管制民眾過

度之要求。若機關首長為能將法律與計畫轉化為那些實際提供服務的基層官員能確實執行的具體政策、策略，則所有的良法美意則將會留為空談。然而，基層官員之一些特性，其亦會影響政策執行之失敗，必須要詳加注意的反制行為，其特性有：1.資源稀少且提供服務速度緩慢；2.服務需求日益膨脹；3.工作目標相當含糊或衝突；4.績效導向之目標成就不易測量；5.顧客不被認為是重要的參考團體。

(四) 政策執行過程—標的團體行為：其標的團體意指公共政策所欲施行之對象團體。政策之標的團體，其人數多少與因政策執行而需要調適行為的程度，都會對政策執行的成敗有所影響，政策涉及到的標的團體，人數越少越肯定政策，則越有可能動員政策支持來擁護政策，也較有可能達成政策目標，此外如果標的團體對政府制訂的法則或規定拒絕順服，或繼續以政府不期待的方式行動，則可能導致政策失敗。然而，無論「由上而下」還是「由下而上」之途徑，標的團體的行為為決定政策執行成敗的重要因素。

(五) 執行結果：明確的界定執行結果之成敗是十分困難的事，但研究政策執行之學者已經有提供若干可供評估的標準。第一，從「官方目標」角度來與政策執行結果相比較，凡與官方結果一致者為成功之執行結果，反之則為失敗政策執行結果。但官方之目標時常與實際目標有很大之落差，因此，此項標準的評估效果有效；第二，從「利害關係人」角度，將執行的結果與那些在執行過程中擁有各種利益的不同行動者的利益互相比較，只要政策執行結果讓多數的利害關係人得到好處，便是成功的政策執行，反之便是失敗的政策執行。與官方目標比較，更為有說服力，因為至少公共政策執行必然與標的團體產生互動；第三，從「問題解決」角度將發生的社會問題與執行的結果相比較，以問題解決與否做成政策成敗的標準。但這種的評估標準最大難處在於，難以界定社會問題是否解決，因為社會問題盤根錯節，最大問題在於根

本找不到問題的明確定義，問題也沒有完全解決之可能；第四，從「多元目標與理論取向」角度評估，此為 Chen 和 Rossi (1981) 所提出之「多元目標與理論取向模式」(multi-goal and theory-driven model)，其認為政策效果的衡量，除了可採取官方設定的目標之外，亦可從社會科學理論與知識的發展系絡中，尋找出社會科學理論與知識取向的目標。

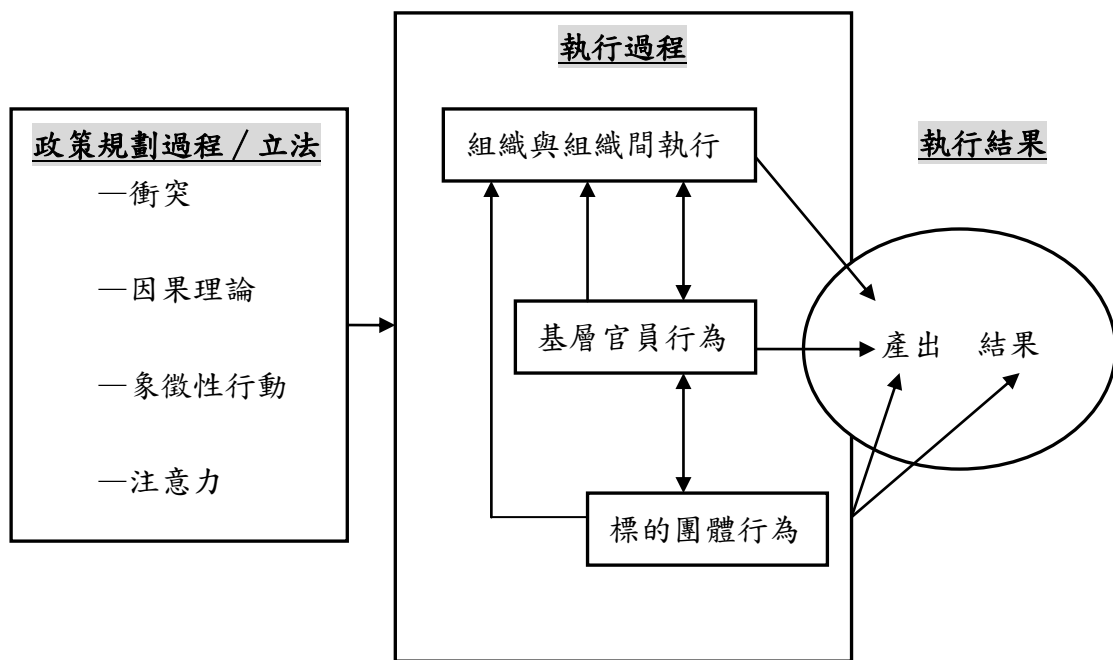


圖 2-5 Winter 的「規劃過程與執行結果」模式
資料來源：Palumbo, D. J. & Calista, D. J., 2009：2。

第四節 研究架構

從本章上述幾節對於政策執行中相關理論之論述與說明，並瞭解各理論之演變與內容後，回顧本研究之目的，其焦點著重於探討我國老人安養護機構服務政策在執行過程中，地方政府與公私立安養護機構之間的互動情況，以及此政策執行當中在實務上運作是否有遭遇到任何困境，透過分析與比較中部各縣市政府與其地方公私立安養護機構間在執行老人安養護機構服務政策之過程及差異，瞭解與分析影響其服務成效之因素為何。因此，本研究將選擇採取「規劃過程與執行結果」模式做為理論之基礎，參考此理論模型進而繪製出符合本研究的研究架構來說明之。

由以下圖 2-6 可得知本研究之研究架構圖，然而，本研究主要在於以中部六縣市為例，探討我國老人機構安養護服務福利政策執行之影響因素。依據 Winter 所提出之「規劃過程與執行結果」模式來看，由於本研究之焦點著重於探究其政策執行過程中，執行政策之單位的政府與機構之間的互動情形，並且以所選取個案之六大縣市地方政府及其公私立老人安養護機構為主要的研究對象，因此將「規劃過程與執行結果」模式中的自變項——「政策規劃過程/立法」不予以討論，僅就政策執行過程與執行結果兩部分加以探究，並剔除探討模型中「標的團體行為」部分，以符合本文所欲研究的內容，期望能更加深入瞭解本研究之目的。

另外，在此研究架構中，筆者認為政策執行單位在政策執行過程中之成效上，亦會受到各項因素的影響，並且根據林水波、張世賢（1991）整理的影響政策執行之因素，可歸納出三大影響構面，即政策問題的特質、政策本身的條件與政策本身以外的條件等，筆者則同時綜合其他學者所述，將中分別整理及提出幾點影響因素探討，以符合本研究所期望了解之處，然說明如下。

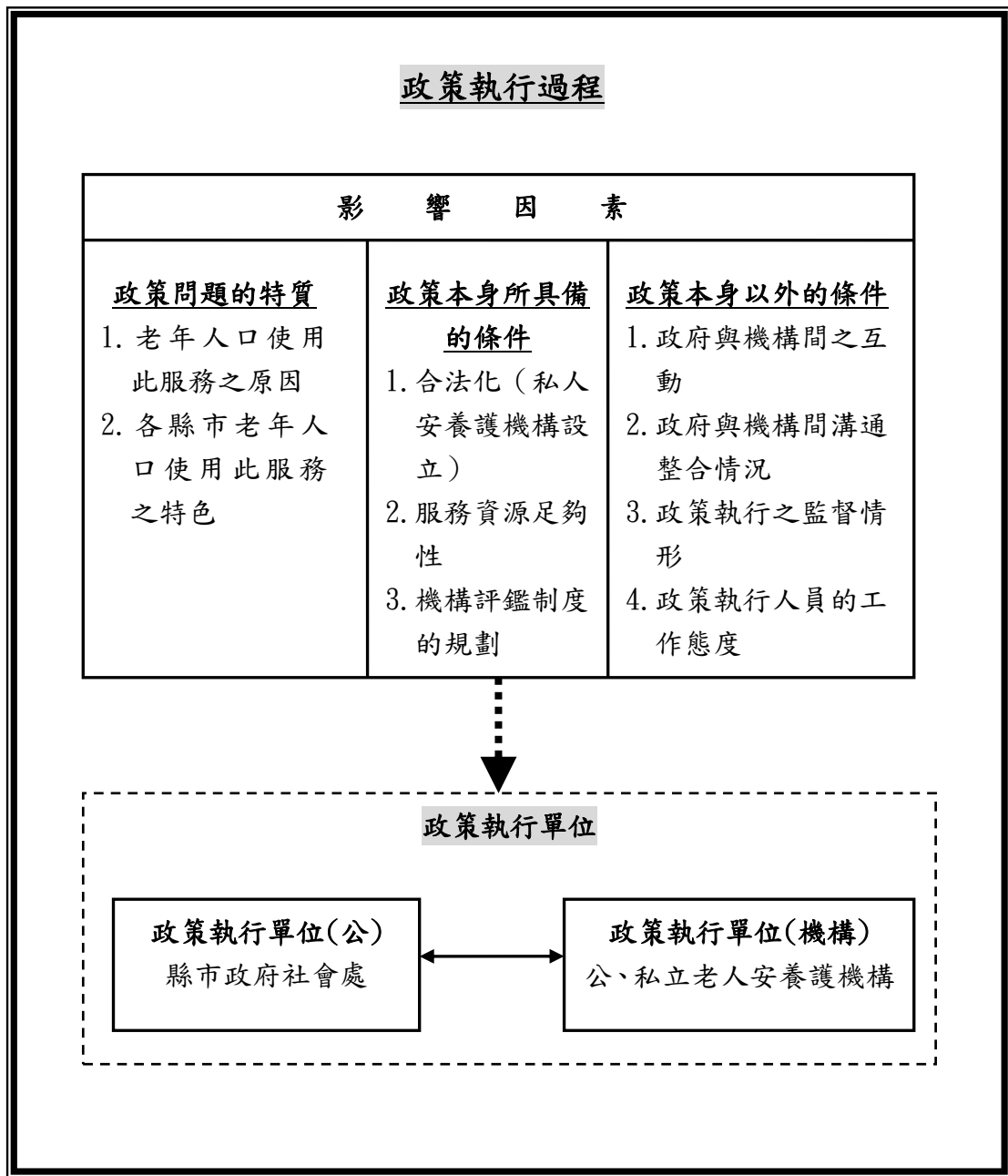
首先，在「政策問題的特質」之面向，筆者認為本研究會受到兩種因素影響，分別是：一、老年人口使用此服務之原因，其意為標的團體，在本研究中則是指老年人口在決定使用老人安養護機構政策之服務時所考慮的因素；二、各縣市老年人口之特殊性，由於本研究選取中部六縣市，針對安養護機構政策做一研究，然而不同地區的老年人口有不一樣之特色，不同特色的縣市在選擇使用安養護機構服務也就有所影響，因此就不同情況來做探討。

其次，在「政策本身所具備的條件」之面向，筆者則提出會受到三項因素影

響，分別為：一、合法化，此所指的為私人安養護機構之合法化，由於一合法化的政策可使在執行過程中之阻力降低，提高政策執行的成效，因此針對私人老人安養護機構之設立的合法性，政府相關單位必須要有制定完善的規範，反則會影響政策之推行；二、服務資源足夠性，此指無論政策執行的指令是如何具體且清晰，但若負責執行政策之機構或人員欠缺有效行事的資源，則會影響政策執行之結果。因此，這一項因素將探討財力、物力、人力等方面，亦即服務政策在各項資源上充足與否；三、機構評鑑制度的規劃，指老人安養護機構之設立必須有合法性，除了合法之設立程序外，在成立之後則必須透過政府單位在評鑑上加以管理監督，因此機構評鑑制度的制定規劃也就會影響政策在執行時之成效。

最後，就「政策本身以外的條件」面向來看，筆者則認為有四項因素會影響政策執行之成效，分別為：一、政府與機構間之互動，此指政府與機構間若有良好的互動關係，則在執行服務政策的過程中將能更加順利；二、政府與機構間溝通整合情況，在溝通上，則指政策執行成功之條件，部分取決於有效的溝通，而傳遞執行政策之命令的品質，乃取決於溝通的明確性、正確性、適當性與完整性等。另以整合上來看，由於政策執行的主要障礙之一，乃為執行機關或單位間難以取得協調，並採取一致行動所致。因此，政府與機關間在政策見解上不能充分溝通，在行動上未能有適切的配合與協調整合，將會影響政策執行之過程與成效，故本研究提出此因素探討；三、政策執行之監督情形，此則指行政單位希望使既定政策有效執行，有時必須要透過具有法律性質之法規命令，或是管理方式加以監督；四、政策執行人員的工作態度，此項則是指政策執行的成功或有效，不僅需要執行人員瞭解上級所預期做的事，更需要其願意執行此政策，因此政策執行人員的工作態度，亦會影響政策執行之結果，故此，本研究所要探討的則是機構如何加強其服務人員對於機構安養護服務之工作態度。

綜上所述，可知受使用原因、服務特性、資源、互動情形等各因素影響，使得政策在執行之情況上有所不同。因此，本研究欲透過前述文獻資料之檢閱整理，以及接下來實證訪談的方式針對政府機關中之相關單位承辦人員與老人安養護機構的相關人員進行訪問，藉以檢視在此政策過程中之各項影響因素，是否與本研究所假定之因素符合，或是有其他的影響因素會導致此政策之執行，以及在執行過程中，政府與機構是否有遭遇何種困難或問題會影響此政策之執行，以檢視目前我國老人機構安養護服務政策執行之情況。



說明：.....▶ 表示影響。

圖 2-6 研究架構圖

資料來源：本研究自行繪製。

第三章 老人機構安養護服務政策與訪談機構介紹

本章首節將先論述我國老人福利政策，了解我國老人社會福利政策之現況，以及我國老人照顧政策之實施概況。第二節是針對老人機構安養護服務作一介紹，針對內政部「加強老人安養服務方案」、老人長期照顧及安養機構概況，以及老人安養護暨長期照顧機構來了解內容。最後，則稍就本研究所選取的訪談機構作介紹與說明筆者選取之依據，以利後續深入探討。

第一節 我國老人社會福利政策

壹、我國老人社會福利政策之現況

我國老人福利政策的實施，主要以 1987 年所修訂之老人福利法中明訂的福利項目為施政要點，以老人福利法第三條：內政部為主管機關，業務相關之：事業主管機關則配合執行辦理。並依法於 1997 年 4 月 1 日成立內政部老人福利促進委員會，成員涵蓋了內政、交通、衛生、教育等相關業務之主管單位與專家學者（黃德舜，2001：23）。依據內政部公布之資料來看，在老人福利政策及措施上，我國為了因應高齡化社會之來臨，政策之規劃主軸則有經濟安全、健康維護與生活照顧三大面向。並且為周全對老年人之身心照顧，亦針對老人保護、心理及社會適應、教育、休閒分別推動相關措施。另外，除了上述各項老人福利措施，針對老年人口的照顧與居住安養需求，內政部更規劃推動我國長期照顧體系、建立社區照顧關懷據點、提昇老人福利機構安養護服務品質及推展行動式老人文康休閒巡迴服務，讓老年人均能獲得在地且適當的照顧服務。然而，我國目前老人社會福利政策主要之措施可整理分類成五大項，其內容分述如下（內政部社會司老人福利，<http://sowf.moi.gov.tw/04/01.htm>，檢閱日期：2010/8/11）：

一、經濟安全

此項可分為經濟與安全兩部分，首先，主要是提供老年人在經濟需求上之援助，維護其生活穩定，具體的補助方式有三點；第二部分為針對老人在生活中的安全方面，具體政策措施有兩點：

（一）中低收入老人生活津貼。

（二）中低收入老人特別照顧津貼。

(三) 敬老福利生活津貼。

(四) 獨居老人緊急教員連線服務。

(五) 老人保護（其內容包含獨居老人之關懷照顧）。

二、健康維護

在健康維護方面，其主要是為了維護老年人在生理功能之健康，使長者在身體健康上亦能受到政府提供之照顧，具體的措施有下列三點：

(一) 老人預防保健服務。

(三) 中低收入老人重病住院看護補助。

(二) 中低收入老人裝置假牙補助。

三、生活照顧

在老人生活照顧的需求方面，是以老人之安養及照顧問題能獲得適當的滿足為目標。因此，中央則積極修訂老人福利法規，規劃並提供不同的福利服務，得以能尊重老年人生活選擇之意願，則具體項目包括以下幾方面：

(一) 居家式照顧服務：內容措施有居家服務、中低收入戶老人暨失能老人居家住宅（含無障礙環境）修繕補助、設置居家服務支援中心、輔具購買租借與居家無障礙環境改善等。

(二) 社區式照顧服務：內容有日間照顧、老人保護、營養餐飲服務、短期或臨時照顧、交通接送等。

(三) 機構式照顧服務：機構式安養護服務整合了家庭、民間機構、團體與政府間的力量，提供老人更完善的安養護與長期照顧等福利服務措施，其隨著我國社會發展趨勢而更形重要，是以補充家庭照顧功能之不足處，增進老年人的福祉。政府之具體措施則有：賡續補助民間參與老人福利機構之經營、辦理機構評鑑促進機構業務健全發展、每年辦理老人福利機構聯繫會報、持續加強未立案機構輔導、賡續補助民間機構團體辦理各項訓練研習及休閒育樂活動、修正「養護（長期照護）定型化契約範本」以獎勵、補

助與監督並課以罰責的方式，協助增進機構福利服務的功能，以提升機構安養護服務的專業服務品質，並且保障入住機構之老人的就養權益與安全，使受照顧的長者們能受到有尊嚴的對待。

(四) 建立社區照顧關懷據點：為促進社區老人身心健康，落實在地老化及社區營造精神，結合有意願的社會團體參與設置社區照顧關懷據點，由當地民眾擔任志工，提供關懷訪視、電話問安諮詢及轉介服務、餐飲服務、辦理健康促進活動等，以延緩長者老化速度，發揮社區自助互助照顧功能，並建立連續性之照顧體系。

(五) 失智症老人多元服務方案：為了因應我國失智人口急速增加，提升失智老人照顧的服務品質，並且開發更多元化與切合需求之服務模式，內政部於 2007 年分頒布了「老人福利機構失智症老人照顧專區試辦計畫」與「失智症老人團體家屋試辦計畫」。兩項計畫自 2007 年 1 月 1 日至 2009 年 12 月 31 日試辦三年，其結合了民間單位或老人福利機構來規劃辦理，並委託民間單位承辦相關專業訓練課程、實務觀摩、座談及研討會等，藉以提升服務工作人員的專業知能。

四、心理與社會適應

設置老人諮詢服務中心：為了增進老人生活適應，保障老人之權益，內政部則專案補助績優之民間團體於北、中、南三區設置了老人諮詢服務中心⁷。並且於 2002 年 5 月 3 日開辦「老朋友專線」，提供免付費的電話諮詢專線，透過社會上對老人心理、醫療護理、衛生保健、環境適應、人際關係、福利與救助等方面具有豐富學識經驗或專長人士參與，針對老人、老人家庭或老人團體提供各種諮商服務，協助解決或指導處理老人各方面的問題。

五、休閒、教育及社會參與

由於隨著平均壽命之提高，國人對於退休後之生活亦愈來愈重視，因此為增進老年人退休後生活安排與適應，鼓勵其積極參與社會、充實精神生活，及提昇自我實現與自我價值等因素，因此針對老年人在休閒、教育與社

⁷ 北、中、南三區的老人諮詢服務中心分由財團法人天主教會台北教區、天主教曉明社會福利基金會、天主教聖母無原罪方濟傳教修女會三民間單位承辦。

會參與方面則提出並推行了以下幾點福利項目：

- (一) 長青學苑。
- (二) 行動式老人文康休閒巡迴服務。
- (三) 老人福利服務（文康活動）中心。
- (四) 推廣屆齡退休研習活動。
- (五) 辦理各項老人福利活動。
- (六) 各類優待措施，如：老人搭乘國內公、民營水、陸、空大眾運輸工具、進入康樂場所及參觀文教設施等，提供半價優待。
- (七) 參與社會服務活動。

貳、我國老人照顧政策實施之概況

我國自 1993 年跨過高齡化社會 7% 的門檻之後，因醫療科技的進步與生育率的下降，加速了人口老化之速度，而至 2009 年底，老年人口已達 245 萬 7648 人，佔總人口的 10.63%；老化指數由 1994 年的 30.2%、2006 年的 55.2%，至 2009 年底已增為 65.05%。雖然與其他國家相較，此數據不算太高，但若是從時間上來看，從 1994 至 2009 年，短短 15 年間，台灣老化指數成長了一倍之多，由此數據可知我國人口老化情形嚴重，人口老化的速度上與日本的情況非常近似，因此我國勢必需要重視人口老化所帶來的各項連帶問題。

然而，高齡化社會的來臨，首當其衝的就是老年人照顧問題。在過去，老年人的照顧多是由家庭中的婦女擔負，但由於台灣社會環境因工業化、都市化的發展而產生改變，婦女參與勞動越趨活躍，也使得家庭的結構產生重大的轉變，在傳統家庭養兒防老的功能漸趨式微之下，老人照顧的議題逐漸成為政府必需面對的社會福利議題，其亦是攸關著國家整體社會福利推動的重要環節之一（戴章洲，2005：1；黃旒濤 等，2006：109）。

觀看在世界各先進國家當中，對於老人照顧政策皆主要是以「在地化」、「社區化」與「專業化」為其發展之原則，而目前我國針對老人的正式照顧服務則主要有居家式、機構式、社區式等服務模式。由於老年人的服務需求

具有長期性、多元性、連續性、個別性、多變性等特色，往往於照顧的過程中，在同時或不同的需求階段，會使用到不一樣的服務模式。但我國目前這些服務隸屬於社政與衛政兩個不同的行政體系，而各服務之間的橫向連繫與整合目前仍在發展當中。因此，老年人及其主要照顧者必須自行於各類照顧系統及服務模式中尋求符合之服務，才能滿足老年人完善的照顧需求。

由學者 Bordy 與 Masciocchi (1980) 所提出的論點，認為長期照護應包含機構式照護 (institutional-based care)、社區式照護 (community-based care) 與居家式照護 (home-based care) 等三大類服務；Evashwick (2007) 則進一步認為此三類服務應整合為連續的服務網絡，方能提供老人完整持續的長期照護 (吳淑瓊、江東亮，1999)。以下則就機構式照護、社區式照護與居家式照護做一說明 (Bordy & Masciocchi, 1980；謝美娥，1993；詹火生、林青璇，2002，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/091/SS-R-091-018.htm>，檢閱日期：2010/8/30)：

一、機構式照護 (institutional-based care)：

提供二十四小時全天候住院的方式提供老人照護服務，服務內容包含醫療、護理、復健、個人與生活照護等。凡病情嚴重危急、依賴度高或是無家庭照護資源，並且不能以社區或居家方式照護的老年人，均為機構照護的主要服務對象。目前，機構式照護在國內，主要包含安養機構、養護機構以及護理之家等。

二、社區式照護 (community-based care)：

其不像機構式照護是將老年人集中給予照護服務，而是在老人所居住的社區當中來提供服務。因此，接受社區式服務的老人家，不需要完全離開熟悉的居住環境，仍然可以享有其原本的生活方式。社區式照護的服務內容則包含技術性的醫療護理、一般性的個人照護與社會服務等，其目的除了提供居家失能老人的本身照護外，也可輔佐家庭照護者來照護家中老人，增加老人繼續留在社區居住的可能性，延緩入住機構之時間。目前，台灣辦理中的老人日間照護與喘息 (暫托) 服務，均是社區式照護服務。由於社區式照護必須運用到老人既有的人際網絡資源，使其與長期照護服

務網絡的資源配合，並藉由機構所提供的外展服務，協助老人及其家屬解決醫療照護實際工作上之問題，故，社區式照護是屬於一種補充性的服務。

三、居家式照護（home-based care）：

乃是將服務送到老年人家中，或在老人家中提供長期的照護服務。服務內容則包含護理照護、個人照護、家事生活照護等，係由家庭成員擔任主要的照護工作，並同時搭配護理人員、社工人員或是其他專業人員，使老年人得以在家中獲得其所需要的長期照護。目前國內所推行之居家照護服務有居家照護、居家服務，包含了家務及日常生活照顧服務（換洗衣物之洗滌與修補、餐飲服務等）與身體照顧服務（協助沐浴、服藥、翻身、拍背等）等項目。

然而，在本研究所探討範圍的機構式照護更可細分為居住照護與護理之家兩部分，茲說明如下（陳晶瑩，2003：407）：

（一）居住照護（residential care）：

依照學者之定義，居住照護意指在社區當中的一個限定空間中，群居兩個或兩個以上無親屬關係的老人，並提供複雜性日常生活活動之協助，如洗衣、備餐、打掃居住環境、監督老人按時服藥、提供團體活動等。而居住照護在我國現行老人照護體系則包括：老人安養服務及老人養護服務。

1. 老人安養服務：申請對象必須符合年滿65歲以上，其身體健康行動自如，具生活自理能力者。機構內提供居住服務、生活照顧服務、三餐飲食供應、疾病送醫、文康休閒活動等。入住須洽社會局及各安養機構。
2. 老人養護服務：申請對象必須符合年滿65歲以上，其生活自理能力缺損，且無技術性護理服務需求者。機構內提供的服務比老人安養服務多增加了護理與復健服務，入住亦須洽社會局及各養護機構。

（二）護理之家（nursing home）：

提供24小時的日常生活功能，並在行動上、精神上以及監督按時服藥的個人及護理照顧，並有物理治療、職能治療、營養諮商等服務，也

提供臨時性非重症的醫療服務。根據多國的統計資料顯示，大約有5%到8%的老人需要長期機構照護，其中3%到5%只需要一般性的居住照顧，2%到5%需要護理之家的照顧。但這個比例隨著年齡有很大的差別，以護理之家的照顧而言，在65到74歲的老人需要率為2%，75到84歲為7%，但85歲以上就增加至20%以上。由此數據可知，老年人大多皆能享有獨立性的健康狀態，只在生命的最後幾年身體有功能上的障礙發生時，才成為醫療資源的顯著使用者。

針對本研究探討重點之機構式照顧服務與另兩項的社區式、居家式照顧服務，陳晶瑩醫師（2003）則提出其之間的優缺點來比較，如表 3-1 所示：

表 3-1 機構式與社區式/居家式照顧服務之優缺點

	優點	缺點
機構式照顧	<ol style="list-style-type: none"> 1.機構內的居住生活可以用民主的方式再予以組織。 2.能減低家屬在照顧上的壓力。 3.能為極衰弱的老人提供高密度的服務。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.無可避免的，機構易創造病態的環境；「制度」領先於個人。 2.機構內之工作人員的態度很權威缺乏人性化的管理。 3.機構式之生活使每個人的生活變得統一，缺乏變化。
社區式/居家式照顧	<ol style="list-style-type: none"> 1.老人可以繼續留在家中，享受家庭的溫暖。 2.老人因住家中，被監視的感覺較低。 3.從分析成本效益來看，社區式照顧比機構式照顧便宜。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.由於家中有老人，在長期照顧之下，家屬產生社會、心理上的壓力，造成家庭關係的緊張與不協調。 2.較無法給予老人護理技術性較高的照顧

資料來源：陳晶瑩，〈老年人之長期照護〉，2003：408。

再者，依照老人福利法的規定，我國目前機構式照顧中屬社福單位管轄的老人安養護機構，依據其業務性質、收容對象與服務內容可大致區分為下列三種，亦是本研究主要所探討之機構類型：

一、老人安養機構

- (一) 收容對象：健康狀況好、可以正常走動並能自我照顧的老人。
- (二) 服務內容：三餐飲食、文康休閒、生活安排、身體保健或其它等服務。
- (三) 收費標準：每月約 4000-28000 元。

二、老人養護機構

- (一) 收容對象：健康狀況不良、行動不便、生活無法自理的老人。
- (二) 服務內容：協助照料洗澡、穿衣、餵食、排便及簡易護理服務如復健、口服藥物督導等無須醫護技術的服務。
- (三) 收費標準：每月約 15000-26000 元。

三、長期照護機構

- (一) 收容對象：因身體癱瘓或失智症等造成日常生活困難且必須 24 小時處於照顧狀態的失能老人。
- (二) 服務內容：如氣切抽痰、皮下注射、插管灌食、導尿管護理等較高醫療護理之照顧。
- (三) 收費標準：每月 16000-39000 元。

另外，在各種老人照顧服務措施中，機構式照顧是發展最早的照護措施，也是最具規模的，如：我國早期在各地設置的救濟院、仁愛之家、榮民之家等，其收養對象是以孤苦無依無法謀生者或榮民為主。後來為因應社會福利發展的趨勢，老人安養機構措施也從以往救濟院的慈善施捨轉為以服務為導向的照顧模式，而服務對象也擴展到一般民眾自負費用者，尤其在 1990 年代之後老年及養護人口增加更是蓬勃發展（陳敏雄，2005：243）。然而，在歐美長期照護發展先進國家，機構式照顧也是發展最早的照護措施，從早期國家以機構集中照護的方式，提供少數缺乏家庭支持的貧病交加民眾最基本的生存照顧，至 1950 年代之後因應了老年人口大量增加，長期照護服務亦需要的快速增長，因此機構式的服務對象從過去濟貧的方式，修正為提供對多數民眾的普及需求，擴大了服務的對象與提升機構的服務品質（南投縣政府 96 年度『老人福利機構』成果報告書，2007：8；陳敏雄，2005：243）。

總的來說，機構式照顧與社區式照顧各有其優缺點，但無法抹滅的是，對於老年人而言，老人機構安養護服務提供了其專業服務，亦減輕家屬與政

府之負擔。雖然，社會上大多數老年人仍是希望與其配偶、子女同住，認為是其最理想之居住方式，但隨著我國高齡人口日漸增加，並且在社會型態、觀念的改變，以及老人與其子女等家人之生活形態迥異等因素影響下，使得有愈來愈多之長者有意願進住安養護機構中，故可知，機構式照顧在目前社會上仍然是有其存在之重要性與必要性。

第二節 老人機構安養護服務介紹

壹、內政部「加強老人安養服務方案」⁸

在 1998 年 1 月時，台北縣中和市未立案之慈民安養中心發生大火，奪走了 11 位老人的寶貴性命，而此一不幸慘劇凸顯出所有未立案老人安養護機構在管理上的嚴重危機問題，因此使政府認為亟需順應社會發展趨勢及老人實際需求，整合家庭、社區、民間機構、團體及政府的力量，提供完善的老人安養、養護及長期照護服務措施，以增進老人福祉。為了解決台灣地區因為人口人老化所衍生出之問題，並且增加社會福利之涵蓋性，更為重視老人福利的內容。

行政院內政部分別於 1998 年 5 月及 2002 年 6 月核定了第一、二期「加強老人安養服務方案」，實施以來，各部會以及地方政府皆依權責加強辦理各項老人福利服務措施，其包括了老人福利各個面向之整體服務規劃。此方案第一期與第二期之目標則有些許不同，第一期之目標有五點，分別是保障老人經濟生活、維護老人身心健康、提昇老人生活品質、充實老人照顧人力設施及落實老人居住安養服務；第二期目標則有四點，分別為加強老人生活照顧、維護老人身心健康、保障老人經濟安全與促進老人社會參與。

其中，在第一期「加強老人安養服務方案」中，內政部所提出的一項目標為「落實老人居住安養服務」，具體作為有：徹底清查各立案老人安養護機構之入住率，並監督老人安養護機構進行全面的評估與改善；地方政府要全面清查所管轄地區未立案之老人福利機構，且成立專案輔導小組，積極輔導未立案機構合法立案；相關單位人員需釐清各類長期照顧資源之功能與設置標準，依照實際需求及單位之權責，進行各類機構協調整合之系統性規劃；加強輔導、獎助現有安養護機構改善其設施設備，以利其轉型擴大辦理老人安養護服務；積極輔導社會福利機構投保公共責任意外險；針對老人就養需求殷切及就養機構缺乏之地區，優先獎助民間設置及增加公立老人安養、療養床位，以紓解老人安養護問題。

第二期「加強老人安養服務方案」的四項目標中，在「加強老人生活照

⁸ 資料來源：內政部社會司老人福利網站，《加強老人安養服務方案》，<http://sowf.moi.gov.tw/04/02/02.htm>，檢閱日期：2010/8/4；行政院研究發展考核委員會，2000，《「加強老人安養服務方案」實地查證報告》，檢閱日期：2010/8/4。

顧」這項則延續了第一期的相關目標內容，其採行與老人機構安養護服務有關的具體作為有：建立已立案老人安養護機構進住率、待住率資訊系統，並輔導提高收容率及運用空餘床位辦理日間照顧、臨時照顧、短期保護及安置等服務；統計需接受機構照顧之老人人口數，及已立案機構床位數(含護理之家床位數)，以評估供需狀況，並就需求較為迫切與機構缺乏地區優先獎助或輔導民間單位設置，以紓解老人安養護之問題；加強輔導現有安養護機構改善設施設備，及提昇服務品質，對於機構之設施設備改善及服務品質之提升有具體績效者，給予適度獎勵；定期辦理老人安養護機構、長期照顧機構、護理機構評鑑，督導機構提昇服務品質，促進機構業務之健全發展；地方政府持續清查取締所轄地區未立案老人福利機構，並輔導合法立案。

然而，對於老人安養護服務，政府方面亦有鑑於高齡人口之比例逐年漸增，生活無法自理而必須接受養護及長期照護機構就養之需求殷切，因此為了增進老人安養護及長期照顧之服務量，政府則有以下幾項具體之措施：

- 一、鼓勵興建養護、長期照護機構，或協助老人安養機構轉型增設養護床位。
- 二、為加強老人安養護機構之監督及輔導，保障老人權益，促進老人福利機構業務發展，提昇服務品質，於 89 年度根據老人福利法、老人福利機構獎勵辦法及老人福利機構設立標準，訂定了「老人福利機構評鑑實施要點」及各項評鑑指標。而根據「私立老人福利機構評鑑實施要點」規定，評鑑列為優等級甲等之機構，得優先接受政府補助或委辦業務；評鑑成績為丙等及丁等者，則由主管機關輔導改善，於 6 個月後接受複評，並得停止政府委辦業務或補助，至其改善為止。
- 三、制定安養定型化契約範本，以平衡安養者及機構經營者之權益。
- 四、編印已立案老人福利機構名冊，以供民眾參考選擇。
- 五、協助已立案之老人福利機構加強宣導。

貳、老人安養護長期照顧機構

由於老人福利機構是弘揚老人福利服務的重要核心，也是福利服務輸送

的重要據點，因此目前政府在機構安養護服務方面所採取的措施，一方面是以獎勵、補助及監督的方式，來協助立案的老人福利機構提昇服務品質；一方面則是依據老人福利法之規定，對未立案老人福利機構予以處罰，同時組成專案小組，積極輔導其辦理立案登記，以保障老人在機構就養之權益。然而，依據學者之推估，我國目前至少仍有五萬名老人需要長期照顧，並且有許多老人家因為日常生活活動能力的喪失，以致於無法獨力生活。雖然由於受到我國傳統觀念之影響，絕大部分的老人家在觀念上仍然是希望能與自己的家人同住，但還是有部份的老年人必須依賴老人福利機構之專業照顧，因此，如何增進機構福利服務功能、提昇其專業品質及保障老人安全，讓民眾能安心地將家中長輩送至安養護機構中接受託顧，還有使受照顧的長者能感受到自己是有尊嚴被對待著等，均是目前社會關注之重要課題。

然而，就我國 2007 年在老人福利機構設立標準法第二條中最新修訂規定來看，其將老人福利機構可分為三種類型，其各有不同服務對象，以下分述之（內政部社會司，http://sowf.moi.gov.tw/04/02/02_3.htm，檢閱日期：2010/7/8）：

一、長期照顧機構：分為下列三種類型：

(一)長期照護型：以罹患長期慢性病，且需要醫護服務之老人為照顧對象。

(二)養護型：以生活自理能力缺損需他人照顧之老人或需鼻胃管、導尿管護理服務需求之老人為照顧對象。

(三)失智照顧型：以神經科、精神科等專科醫師診斷為失智症中度以上、具行動能力，但需受照顧之老人為照顧對象

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，且日常生活能自理之老人為照顧對象。

三、其他老人福利機構：提供老人其他福利服務，如文康機構、服務機構等。

由上得知，目前我國老人福利機構可分此三大類，而因本研究僅針對安養護服務機構的影響因素與執行情況等方面來做探討，且以我國之情形來看，長期照顧機構中之失智照顧型在目前社會上之數量極少數，大多機構皆是以長期照護型或養護型、安養型之類型來兼收需要受到失智照顧服務之老年人。故，本研究將研究範圍縮減並分類成至僅探討「長期照護機構」、「養護機構」與「安養機構」這三類型機構的服務為主，將研究重點放置於老人安養護機構方面，而不另加以探討老人福利機構中「其他老人福利機構」所提供之其他福利服務。另外，不同類別的老人安養護服務機構之服務對象、機構人員標準與設施標準亦有不同之處，以下則是以「老人福利法」、「老人福利機構設立許可辦法」及「老人長期照護機構設立標準及許可辦法」中所規定之內容為依據，整理出如表 3-2 至表 3-4 所示（內政部社會司老人福利網站，〈老人福利機構與護理之家功能比較表〉，<http://sowf.moi.gov.tw/04/02/02.htm>，檢閱日期：2010/8/1）：

表 3-2 老人安養護機構服務對象比較表

類別	長期照護機構	養護機構	安養機構
服務對象	以照顧罹患長期慢性疾病且需要醫護服務之老人為目的。	以照顧生活自理能力缺損且無技術性護理服務需求之老人為目的。	以安養自費老人或留養無扶養義務之親屬或扶養義務之親屬無扶養能力之老人為目的。
主管單位	社會福利主管機關	社會福利主管機關	社會福利主管機關
申請資格限制	公立、私立（財團法人、小型）	公立、私立（財團法人、小型）	公立、私立（財團法人、小型）

資料來源：筆者修改《老人福利機構與護理之家功能比較表》繪製。

表 3-3 老人福利機構人員標準比較表

類別	長期照護機構	養護機構	安養機構
醫師	視業務需要得置專任或特約醫師	視業務需要得置專任或特約醫師	視業務需要得置專任或特約醫師
護理人員	隨時保持至少有一位護理人員值班。每照護十五位老人應置 1 人。若設有日間照護者，每提供 20 人之服務量，應增置 1 人。	大型：隨時保持至少有一位護理人員值班。每養護二十位老人應置 1 人。 小型：得以專任或特約方式辦理，隨時保持至少有一位護理人員值班。	大型：隨時保持至少有一位護理人員值班。 小型：得以專任或特約方式辦理，隨時保持至少有一位護理人員值班。
藥師	視業務需要得以專任或特約方式辦理	視業務需要得以專任或特約方式辦理	視業務需要得以專任或特約方式辦理
物理治療人員	視業務需要得以專任或特約方式辦理	視業務需要得以專任或特約方式辦理	視業務需要得以專任或特約方式辦理
職能治療人員	視業務需要得以專任或特約方式辦理。	視業務需要得以專任或特約方式辦理	視業務需要得以專任或特約方式辦理
服務人員	每照護五位老人應置 1 人。	大型：每養護八十一位老人應置 1 人。 小型：每養護八位老人應置 1 人。機構內隨時保持至少有一位服務人員值班。	大型：每安養十五位老人應置 1 人。 小型：每安養十五位老人應置 1 人。機構內隨時保持至少有一位服務人員值班。
社會工作人員	1.未滿 100 人者，應指定專人負責社會服務工作。 2.100 人以上未滿 200 人者，應置 1 人。 3.200 人以上者，至少應置 2 人。	大型：至少應置 1 人，每養護百位老人應增置一位。 小型：視業務需要得以專任或特約方式辦理。	大型：至少應置 1 人，每安養八十位老人應增置一位。 小型：視業務需要得以專任或特約方式辦理。
其他	視業務需要得置專任或特約營養師。	大型：視業務需要得置行政人員、專任或特	大型：視業務需要得置行政人員、專任

		約營養師或其他工作人員。 小型：視業務需要得置專任或特約社會工作人員及其他必要人員。	或特約營養師或其他工作人員。 小型：視業務需要得置專任或特約社會工作人員及其他必要人員。
--	--	---	---

備註：大型機構之規模為收容人數 50 人以上、300 人以下為原則，小型機構之規模為收容人數 5 人以上、未滿 50 人。

資料來源：筆者修改《老人福利機構與護理之家功能比較表》繪製。

表 3-4 老人福利機構設施標準比較表

類別	長期照護機構	養護機構	安養機構
規模 (床數)	<p>平均每位老人應有 16 平方公尺以上。設有日間照護者，平均每人應有 10 平方公尺以上。</p> <p>大型：收容人數 50 人以上、300 人以下為原則。</p> <p>小型：收容人數 5 人以上、未滿 50 人。</p>	<p>大型：收容人數 50 人以上、300 人以下為原則。平均每位老人應有 16.5 平方公尺以上。</p> <p>小型：收容人數 5 人以上、未滿 50 人。平均每位老人應有 10 平方公尺以上。</p>	<p>大型：收容人數 50 人以上、300 人以下為原則。平均每位老人應有 20 平方公尺以上。</p> <p>小型：收容人數 5 人以上、未滿 50 人。平均每位老人應有 10 平方公尺以上。</p>
寢室 (病房)	<p>1. 平均每位老人應有 7 平方公尺以上。</p> <p>2. 每一寢室至多設 8 床。</p> <p>3. 不得設於地下樓層。</p> <p>4. 門淨寬至少為 80 公分以上。</p> <p>5. 具良好通風及充足光線，且有可資自然採光之窗戶。</p> <p>6. 每床應具有床頭櫃及與護理站直通之呼叫設備，其床尾與牆壁間之距離至少 1 公尺；床</p>	<p>1. 大型：平均每位老人應有 7 平方公尺以上。小型：平均每位老人應有 5 平方公尺以上。</p> <p>2. 每一寢室至多設 8 床。</p> <p>3. 不得設於地下樓層。</p> <p>4. 具良好通風及充足光線，且有可資自然採光之窗戶。</p> <p>5. 室內設置之床位，每床應附有櫥櫃或床頭櫃，並配置緊急呼叫系</p>	<p>1. 大型：平均每位老人應有 7 平方公尺以上。小型：平均每位老人應有 5 平方公尺以上。</p> <p>2. 每一寢室至多設三床。</p> <p>3. 不得設於地下樓層。</p> <p>4. 具良好通風及充足光線，且有可資自然採光之窗戶。</p> <p>5. 室內設置之床位，每床應附有櫥櫃或床頭櫃，並配置緊急呼叫系</p>

	邊與鄰床之距離至少 80 公分。 7.每床應有床欄及調節高度之裝置，2 人或多人床之寢室應有隔離視線之屏障物。 8.設有日間照護者，視需要設置休息床位。	統。 6.至少設置一扇門，其淨寬度最窄為 80 公分以上。 7.2 人或多人床位之寢室，應備具隔離視線的屏障物。	統。 6.至少設置一扇門，其淨寬度最窄為 80 公分以上。 7. 2 人或多人床位之寢室，應備具隔離視線的屏障物。
物理治療室	得視需要設置	得視需要設置	得視需要設置
職能治療室	得視需要設置	得視需要設置	得視需要設置
其他		視業務需要，得設置社會服務室、宗教聚會所、安寧照護室及緊急觀察室、配膳、廢棄物焚化等所需空間與設備。	視業務需要，得設置社會服務室、宗教聚會所、健身房、觀護室或其他設施。

資料來源：筆者修改《老人福利機構與護理之家功能比較表》繪製。

參、老人長期照顧及安養機構概況

由內政部統計處之統計通報資料⁹得知，截至 2010 年 6 月底，我國老人長期照顧及安養機構共計有 1089 家，可供應之進住人數為 56514 人，然而實際進住人數則有 41326 人，其使用率是 73.1%。各縣市老人長期照顧及安養機構數以台北縣共 215 家機構最多，台北市 159 家次之，高雄市 83 家占居第三，而可供進住之人數排名亦是台北縣、台北市與高雄市，比其他縣市多；使用率則是以台北市與外島的金門縣最高，均超過八成，連江縣則是以 25.0% 居於最低。另外，由內政部統計截至 99 年中之數字來看，我國戶籍資料上登記之 65 歲以上老人共計有 2474471 人，占總人口數的 10.69%，老

⁹ 內政部社會司老人福利網站，內政部統計通報，《九十九年第三十六週(99 年 6 月底老人長期照顧及安養機構概況)》，<http://www.moi.gov.tw/stat/week.aspx>，檢閱日期：2010/11/29。

化指數則為 66.72%，並呈現持續成長之走向。由此可知，隨著高齡人口的增加，社會大眾對於老人長期照顧及安養機構就養服務之需求也隨之增加，政府必須在老人機構安養護服務之問題上更加地重視，以滿足民眾之所需。

然而，就機構概況來看，至 2010 年 6 月底所截止統計的 1089 家老人長期照顧及安養護機構數量之資料中顯示，若依據公私立類別機構而分，則以免辦財團法人登記，不對外募捐、接受補助或享受租稅減免之小型老人安養護機構計 940 家占全部機構的 86.32% 最多，其餘則依序為財團法人機構 109 家、公立機構 25 家，與公設民營機構 15 家。另外，若是依機構類別而分的話，則是以長期照顧養護型機構 980 家占全部的 89.99% 最多，可供進住人數為 43222 人，使用率 75.73%；長期照顧長期照護型機構 52 家次之，可供進住人數為 2806 人，使用率 75.73%；安養機構 43 家居第三，可供進住人數則為 9296 人，使用率則為 68.70%。

表 3-5 我國近年長期照顧及安養機構概況

年度別	機構數 (家)	可供進住數 (人)	實際進住數 (人)	使用率(%)
2007 年底	1016	51765	37128	71.72
2008 年底	1056	54364	38735	71.52
2009 年底	1080	55757	40617	72.85
2010 年 6 月底	1089	56514	41326	73.13
長期照顧機構	1032	46028	34530	75.02
長期照護型機構	52	2806	1799	64.11
養護型機構	980	43222	32731	75.73
安養機構	43	9296	6386	68.70
社區安養堂 ¹⁰	9	344	53	15.41
老人公寓 ¹¹	5	846	357	42.20

備註：1.本表以機構類別而分。

2.社區安養堂、老人公寓不在本研究探討之範圍。

資料來源：內政部統計通報，《九十九年第三十六週(99 年 6 月底我國老人安養及長期照顧概況)》。

¹⁰ 運用社區或村里力量設置，以收容安養鰥寡孤獨無依老人，使之頤養天年。

¹¹ 由政府出資興建，採公設民營方式委託民間經營，提供年滿 65 歲以上，生活自理之老人租賃。

由上述可知，我國目前在老人機構安養護服務中，以私立小型機構為最主要之取向，占了整個市場的八成以上，而在占最少數之公設民營機構則於本研究中不加以討論；再者，就老人安養護機構之類別上而言，則是以養護型機構為主，占市場有近九成之比率，安養機構之設立為最少，其原因則為受到傳統觀念之影響，健康的老年人較不會選擇入住於機構，若是沒有特別的服務需求，則仍多是希望在年老後與家人同住，因此就供需原則之概念上，安養機構在社會上的需求較低，也就較少設立之。另外，以上表 3-5 來看，亦可看出每年之統計數字均有微幅之增加，此情形也意味著我國高齡長者人身照護的議題，確實有進一步探究討論之必要性。

第三節 訪談機構之選取與介紹

本節首先將就訪談對象部分做一選取說明，並將訪談對象資料逐一列表。其次，則針對本研究所選取之訪談機構介紹，以利往後第四章實證訪談之進行。

壹、訪談對象選取說明

本研究之訪談對象除了政府單位外，在機構部分的選取乃是依據苗栗縣政府、台中縣政府、台中市政府、彰化縣政府、南投縣政府與雲林縣政府於民國 96 年度老人福利機構評鑑之結果¹²，除苗栗縣由於在 96 年度並無辦理老人福利機構評鑑，則以隔年 97 年度所評鑑之結果選取。另外在中部六縣市中，僅台中市與彰化縣有公立機構之設立，故選取之訪談機構中有公立機構 2 間、私立機構 6 間，共 8 間。而訪談機構選取則是以評鑑結果之等第為優的機構中選出，若縣市內評鑑優等之機構有兩家以上，則是以立案時間較早者為優先考量。但由於在約訪過程中，遭遇到機構拒絕接受訪談之情況，因此使最後訪談機構之定案有所變動，但原則上是以立案日期為訪談機構選取順序之標準，本部分則會在訪談機構介紹中再做說明。

然而，本研究在訪談對象之選取上，筆者將針對各縣市政府社會處老人福利科之相關業務承辦人員以及縣市內的公立與私立老人安養護機構中之內部相關人員作為訪談對象，藉由透過與三方之間的訪談，希望能深入探討本論文所欲研究的內容，了解影響老人安養護機構服務之因素為何，並且對於中部六縣市的老人安養護機構能有更為深入地瞭解，以發現政府單位與機構在服務政策之推行上是否有面臨任何問題，亦希望對於我國政府往後在相關政策制定及規劃與執行方面能給予些許的參考。因此，選取之訪談對象則如以下表 3-6 所示：

¹² 由於在研究進行之時，各縣市 99 年度之老人安養護機構評鑑仍在進行當中，還未有 99 年度之結果，故本研究以 96 度評鑑結果為主，進行訪談機構之篩選。

表 3-6 訪談對象資料表

受訪者所屬縣市	受訪者單位與職稱	代號	訪談時間、地點
苗栗縣	社會處社會福利科承辦員	G1	2010/4/30 14:05-14:20 苗栗縣政府社會處 4F 會議室
	財團法人海青老人養護中心主任	N1	2010/6/2 14:02-14:57 財團法人海青老人養護中心會議室
台中市	社會處老人福利科承辦員	G2	2010/4/26 15:10-16:56 台中市政府第二辦公大樓 1F 附設餐廳
	市立仁愛之家主任	N2	2010/6/9 10:00-10:45 台中市立仁愛之家主任辦公室
	私立杏林老人養護中心主任	N3	2010/5/6 14:15-16:45 台中市私立杏林老人養護中心 6F 行政辦公室
台中縣	社會處長青暨救助科承辦員	G3	2010/4/28 10:54-11:20 台中縣政府社會處長青暨救助科大廳
	財團法人公老坪社會福利基金會附設私立田園老人養護	N4	2010/8/11 14:40-15:12 財團法人公老坪社會福利基金會附設 私立田園老人養護中心會議室

	渡假中心主任		
南投縣	社會處福利科 承辦員	G4	2010/5/26 14:13-14:44 南投縣政府大廳
	私立寶優老人 養護中心副院 長	N5	2010/7/3 12:40-13:24 南投縣私立寶優老人養護中心辦公室
彰化縣	社會處老人福 利科科長	G5	2010/5/11 9:53-9:27 彰化縣政府社會處大廳
	內政部中區老 人之家主任	N6	2010/6/7 14:00-14:30 內政部中區老人之家主任辦公室
	私立吉祥老人 養護中心主管	N7	2010/8/6 14:05-14:52 彰化縣私立吉祥老人養護中心辦公室
雲林縣	社會處老人福 利科承辦員	G6	2010/5/20 14:15-15:00 雲林縣政府社會處 3F 交誼廳
	財團法人天主 教中華道明修 女會附設私立 福安老人療養 所修女	N8	2010/7/7 13:58-14:43 財團法人天主教中華道明修女會附設 私立福安老人療養所會客室

資料來源：筆者自行繪製。

貳、選取機構之介紹¹³

以下，筆者將分別針對選取之安養護機構做一簡單介紹，以對訪談的機構有些許瞭解，內容包括機構成立之起源，以及機構服務宗旨、所提供之服務與選取之依據等。

一、財團法人海青老人養護中心¹⁴

財團法人海青老人養護中心之成立係為先有「苗栗縣海青服務協會」，後再成立機構。由於苗栗縣海青服務協會在社會服務的過程當中，深感老人問題日益嚴重，認為有必要提供一個舒適的安養中心，使老人家可以在其勞碌奉獻一生之後，能有尊嚴地安享晚年。然而，當時苗栗縣在海線地區尚無一處合法立案之老人專業慈善機構，因此，由張漢昌醫師及賴添福先生兩人，秉持回饋社會之理念，在 1994 年 7 月 15 日創辦了財團法人苗栗縣私立海青老人養護中心，並於 1995 年 6 月經苗栗縣政府核准正式立案，成為苗栗縣境內唯一的私立財團法人老人養護中心，其機構之設計係以人性化規劃，並以社區化之精神，收容低收入戶長者為定位的經營理念。

然而，由於苗栗縣政府社會處在 96 年度時並無辦理機構評鑑，因此筆者以 97 年度苗栗縣政府社會處之老人機構評鑑成績為依據，財團法人海青老人養護中心在此次評鑑中獲得優等，因此選取為本研究訪談對象之一。

二、台中市立仁愛之家¹⁵

台中市立仁愛之家設立於 1973 年 1 月，原名為台中市立綜合救濟院。其於 1976 年 7 月 1 日起更名為台中市立仁愛之家，專則收容台中市孤苦無依、無人奉養但生活上可自理之低收入戶老人，除了提供老年人的生活照顧之外，亦規劃了各類文康休閒活動，以豐富入住老年人之生活，並提升老人的生活品質。而在 1998 年之時，台中市政府有鑑於市內街頭遊民日益增多，因此為緩和社區壓力以及改善遊民生活條件，則指示仁愛之家成立遊民收容所，開始辦理安置市內流浪街頭、孤苦無依遊民的收容工作。

¹³ 各縣市機構評鑑結果名單資料的來源，則由各縣市政府社會處網站公布之資料，或是由社會處相關業務承辦人員所提供。

¹⁴ 財團法人海青老人養護中心網站，<http://www.haiching.org.tw/>，檢閱日期：2010/8/3。

¹⁵ 台中市立仁愛之家網站，http://charity.tccg.gov.tw/Charity/aboutus_2.aspx，檢閱日期：2010/8/3。

然而，在台中市政府社會處辦理 96 年度辦理之老人機構評鑑中，仁愛之家獲得優等之結果，並且台中市之公立老人安養護機構僅有仁愛之家一間，因此選取為本研究訪談對象之一。

三、台中市私立杏林老人養護中心¹⁶

在 1990 年之時，創辦人劉勇先生在台中市西屯區創設了「慈保安養院」，專門收容失智症老人，爾後又於 1995 年時再創設「榮澄養護中心」，此時期的機構專門是收容較為重症之老人。之後，因有感於老年人口逐年快速增加，為了因應社會型態需求，則合併「慈保」與「榮澄」兩家機構，將機構名稱更名為「杏林老人養護中心」，並且於 2000 年 1 月成為台中市第三家合法立案之小型老人養護中心。其機構之創辦理念為期望提供老年人「個別化」、「人性化」與「社區化」的照顧。

就台中市政府社會處辦理 96 年度辦理之老人機構評鑑結果中得知，私立杏林老人養護中心獲得了優等之成績，並且此機構於同年度獲得優等成績之私立機構當中，以其立案年份最早，故選取為本研究訪談對象之一。

四、台中縣財團法人公老坪社會福利基金會附設私立田園老人養護渡假中心¹⁷

私立田園老人養護渡假中心為財團法人公老坪社會福利機構所附設，其籌備了七年的時間，成立於 2005 年 5 月，為目前台中縣規模最大的養護中心，位處台中縣豐原市公老坪風景區中，機構佔地十分寬廣。而提供長者溫馨與貼心的照顧，為其服務宗旨，並希望使居住在此的老人們，都能獲得安全、隱密與受尊重之照顧。溫馨、貼心、尊榮為其之服務理念，讓入住機構的老人有著尊嚴、充實愉悅、無憂無慮之晚年。

就台中縣政府社會處所公布之 96 年度評鑑資料來看，此年度獲得評鑑優等之機構共有三間，皆為財團法人之機構，但由於三間中成立較早之機構拒絕接受訪談，因此筆者則選取成立次早的機構，亦為財團法人公老坪社會福利基金會附設私立田園老人養護渡假中心作為本研究訪談對象之一。

五、南投縣私立寶優老人養護中心¹⁸

¹⁶ 資料來源為私立杏林老人養護中心提供之紙本資料。

¹⁷ 財團法人台中縣私立公老坪社會福利慈善事業基金會田園老人渡假養護中心網站，<http://www.5689.org.tw/p>，檢閱日期：2010/8/3。

寶優老人養護中心位於南投縣草屯鎮郊區，立案於 1999 年 1 月，其本著「老吾老以及人之老」的精神，專業的服務品質及溫馨的服務態度來照顧機構內之老人家，並且更將觸角延伸至機構鄰近的社區，提供諮詢，服務社區中更多的老人。

然而，就南投縣政府社會處提供在 96 年度老人機構評鑑結果之資料中並無獲得評鑑優等之機構，最佳成績之機構僅為獲得甲等的私立寶優老人養護中心一家，因此選取此機構作為本研究訪談對象之一。

六、內政部中區老人之家¹⁹

內政部中區老人之家前身為台灣省立彰化仁愛之家，原隸屬於台灣省政府社會處附設老人福利機構，是當時政府為貫徹社會福利政策，並且救助孤苦無依及殘廢老人，而於 1974 所設立的老人福利機構，專責收容低收入戶公費安養老人。然而，在 1999 年 7 月時起因配合「台灣省政府功能業務與組織調整」，而改隸屬於內政部，並更改名稱為「內政部中區老人之家」，宗旨為照顧社會上弱勢的老人，為了能使進住內政部中區老人之家之院民皆能夠頤養天年，在服務內容上，除提供安養護之老人滿足其生理需求外，更規劃提升老人心理、精神層次需求之活動；然而為因應台灣老年人口增加以及老人照護服務需求之日增，其在 1985 年開辦老人自費安養、1992 年起開放收容殘廢之養護老人、1996 年開辦遊民收容輔導業務，而至 2005 年時則開辦了失智症老人專區。另外，為了推動「社會福利社區化」業務，中區老人之家積極結合民間社會資源，開始辦理各項外展服務，使機構功能朝向多元化之目標邁進，並且也積極地與地方社區建立良好關係，以達福利社區化之目標，服務更多需要接受照顧的老人。

在彰化縣社會處 96 年度老人機構評鑑結果中，公立機構的內政部中區老人之家與內政部彰化老人養護中心皆獲得優等，然而中區老人之家成立時間早於彰化老人養護中心，其於 1974 年即設立，故筆者選取其作為訪談對象之一。

七、彰化縣私立吉祥老人養護中心²⁰

¹⁸ 資料來源為私立寶優老人養護中心提供之紙本資料。

¹⁹ 中區老人之家網站，<http://www.dimeh.gov.tw/government.htm>，檢閱日期：2010/8/3。

私立吉祥老人養護中心位於彰化市中心內，鄰近八卦山風景區、彰化縣政府等，機構立案於 1990 年 6 月，其秉持著老吾老以及人之老之精神，以專業、體貼、尊嚴為服務之理念，提供入住的老人家專業的照顧。

在彰化縣社會處 96 年度老人機構評鑑結果資料中，私立機構獲得優等之成績的僅有一家，由於此機構目前已申請改立案為護理之家，主管單位則轉為衛政單位而非社政單位。因為護理之家不在本研究所探討範圍，故在訪談對象的選取上，筆者則選取獲得甲等成績之機構中立案最早的機構，即私立吉祥老人養護中心作為本研究訪談對象。

八、財團法人天主教中華道明修女會附設私立福安老人療養所²¹

其為財團法人天主教道明修女會所創辦之機構。修女們在 1989 年之時召開總會會議，共識當下社會中，重殘長者是最需要服侍的弱勢族群，並且行慈善事業，原本就是其修女會之使命，因此決議支持推展服務老年人之志業，開始籌設「天主教福安老人療養所」，並於 1989 年 3 月由雲林縣政府核准設立。其機構之成立宗旨則為秉持著天主教愛人濟世之精神，以愛心服務發揚傳統孝道之美德。

在雲林縣社會處 96 年度老人機構評鑑結果當中，獲得優等之成績的機構共有兩間，但立案時間較早之機構在約訪時拒絕接受訪談，因此筆者選取成立時間較晚的財團法人天主教中華道明修女會附設私立福安老人療養所作為本研究訪談對象。

²⁰ 資料來源為 私立吉祥老人養護中心提供之簡介資料。

²¹ 資料來源為財團法人天主教道明修女會附設私立福安老人療養所提供之評鑑紙本資料。

表 3-7 訪談機構一覽表

機構名稱	財團法人海青老人養護中心	台中市立仁愛之家	私立杏林老人養護中心	財團法人公老坪社會福利基金會附設私立田園老人養護渡假中心	私立寶優老人養護中心	內政部中區老人之家	私立吉祥老人養護中心	財團法人天主教中華道明修女會附設私立福安老人療養所
縣市	苗栗縣	台中市	台中市	台中縣	南投縣	彰化縣	彰化縣	雲林縣
類型/床位	長期照顧/72 床 養護 /78 床	安養 /157 床 養護 /73 床	養護 /49 床	養護 /200 床	養護 /49 床	安養 /185 床 養護 /155 床 (遊民 /50 床)	養護 /48 床	養護 /65 床
立案時間	2007/11	1974/2	2000/1	2005/5	1999/1	1974/7	1990/6	1989/3

資料來源：筆者自行繪製。

第四章 實證訪談整理與分析

本章主要是透過對苗栗縣、台中縣市、南投縣、彰化縣與雲林縣之地方政府社會處中相關承辦人員，以及六縣市內公、私立老人安養護機構管理人員深度訪談之內容進行整理，再進行綜合訪談分析，藉以探討中部六縣市在執行老人機構安養護服務的影響因素。此外，針對目前老人機構安養護服務之執行現況，筆者亦藉實證訪談來彙整政府單位人員與機構人員間的意見做一對照與補充，以了解兩者間是否在推行上有觀念上之落差或是阻礙。因此，在本章中，筆者主要將分以三大部分來呈現本研究的訪談內容與實證分析，第一部份是針對縣市政府單位在老人機構安養護服務政策上執行情況之整理；而第二部分，則針對老人安養護機構在服務政策上運作情況之整理；最後，筆者將就政府單位與機構間之實證訪談做一綜合彙整，除了解各縣市的情況外，亦針對在政策執行過程中兩者間的互動情況等方面做比較，進一步與本研究前述之相關理論及研究架構進行分析探討，檢視本研究在此政策執行過程中所假設之各項影響因素，並且探究政府與機構雙方在執行上之不足與困難處等。

由於本研究為呈現較為客觀的研究成果，部分的研究問題將會融合訪談對象的看法與意見，以綜合在老人機構安養護服務政策執行中，相關人員各方不同之觀點，透過如此的相互探討，進行比較與綜合之工作，以作為本研究在分析過程上的輔助及補強之用途。

第一節 政府單位在老人機構安養護服務政策上執行情況之整理

此部分為筆者就政府單位承辦人員在老人機構安養護服務政策觀點與意見上訪談之結果，分別針對老年人口使用機構安養護服務的情形與原因、老人機構養護服務政策的服務資源足夠性、機構評鑑制度的規劃、以及執行此服務政策時遭遇到的困境等面向做整理，茲分述如下。

壹、影響老年人口選擇老人機構安養護服務之原因

影響老年人口選擇使用老人機構安養護服務，也就是影響老年人及其家屬選擇入住進安養護機構的原因有許多，而就政府單位人員之觀點來看，可得知大多認為最主要的原因是在於家庭因素之影響。由於老人家年紀大伴隨著是身體機能之退化，可能會面臨到行動不便、癱瘓等使其無法自理生活的

嚴重失能情況，或是以居家照顧無法給予專業之照顧情況下，家中子女因為工作或是缺乏專業人力，沒有時間能照顧老人家，就會選擇將家中長輩送至機構中，讓其能接受較完善、專業的照顧服務。

而透過訪談內容亦可知，因為我國傳統觀念下之影響，以及中部六縣市大多仍為農業型社會，仍是有許多人認為將長輩送至機構中是不孝的行為。因此，除了家中人力沒有能力與時間能照顧老人家，還有老人家失能狀況到一定之程度，如癱瘓、臥床或需要插管等情況，會選擇進住至機構中接受專業照顧之外，大多身體健康、生活能夠自理的老人家，則機構式照護服務是較不在其選擇之範圍內。也是因為前述這項原因，使得在安養機構的設置數量上，是比養護機構還少很多，在選取之中部六縣市中，安養型機構無論是數量抑或入住率，皆是很低。

「...除非說家庭的照顧能力真的比較不足的時候，如果家庭人力照顧比較不足夠的時候，他們就會去安養護機構。」(G1)

「...主要原因是家庭因素啊。子女沒辦法照顧，講比較中肯一點就是子女沒辦法照顧。...因為要工作，還有就是老年人有癱瘓的情形，那居家護理沒有辦法做的到情況下，就把他們送到老人福利機構去接受照顧。...那以我們台灣社會的傳統觀念啊，老人家不太可能喜歡住機構裡啊，就拿我們台中市的老人家來看，其實這是受到傳統觀念的影響，還有家庭因素啊，因為你住到機構當然是因為家裡面沒有人力能夠去照顧才會送到機構接受照顧啊。」(G2)

「...目前還是以生活沒有辦法自理，家屬又沒有時間照顧的老人家會選擇進住機構的比較多，所以安養的需求比較少。...因為他們生活可以自理，所以選擇住家以外的安置地點的這個選項可能不在他們傳統觀念裡面。」(G3)

「...老人家對於養護機構這部分其實他們使用的接近性跟觀念其實不會像都會區的老人家那樣，所以他們在使用這個資源的話通常都是已經到失能很嚴重的程度、需要到臥床的情況了，才會被子女送去那個地方。所以說在我們南投這個部分，安養型機構入住率是很低的。」(G4)

「...通常都是 70 歲以上啦...而且大多都是屬於臥床型、需要插管的老人家，還有需要人家照顧生活自理的...」(G4)

「...最主要的就是家人沒辦法照顧吧，家裡沒有照顧的人力，或是他的情況是比較難照顧的...因為我們是屬於農業型的社會嘛，老人家沒有失能到一個程度應該就不會住機構，...」

(G5)

「...應該是照顧的問題，一定是因為家裡面沒法照顧，應該是這樣子吧！」(G6)

貳、中部六縣市老年人口之特殊性

針對中部六縣市老年人口之特殊性，除了台中市受訪者認為市內老年人口並無何特殊性，未提出說明外，其餘各縣市情況則分別說明如下。

一、苗栗縣—長者健康狀況較為良好，對於子女依賴性亦較低

受訪者認為其縣內老人可能因環境的關係，以及就縣內所辦理的一些社福政策的使用量來看，比原本所預計的低，推估在健康狀況上較為不錯，因此對於子女的依賴性也較低。

「...其實他們是比較勤勞，還有對子女的依賴性也會比較低一點，然後自己可以處理的事情大概都會自己處理，然後一般的健康狀況的話，因為苗栗縣的環境的關係，可能在健康狀況上面也會比較好一點。比如說，我們辦的一些福利政策啊，像是重病住院的老人的看護補助的增加量不會很多，然後裝置假牙的老人好像也比我們原本預計的還低，嗯...大概就是從幾個補助政策的申請情形來做這樣的一個推測。」(G1)

二、台中縣—城鄉差距明顯導致相對老化程度較高，縣內老人多以務農為生

受訪者表示，縣內老化程度與全國相比，相對情況雖然是較為年輕，但又由於台中縣有很多鄉村之鄉鎮，如東勢、新社等，城鄉差距明顯使得縣內這些鄉鎮壯年人口外移的情形較為嚴重，導致相對老化程度亦較高，而人口外移嚴重鄉鎮中的老人，則多是以務農為其謀生之主要工作。

「...我們縣市的老年人口有什麼特殊性喔，我們跟全國比的話，我們縣內老化程度是 8.9%，那全國的話是 12%，所以我們相對起來是年輕的。但是又因為我們有很多鄉村的鄉鎮，像是東勢、新社。」(G3)

「...所以那些地方人口外流的情況也比較嚴重，相對老化的程度也就比較高，大概 14%、15%都有，那就是在鄉村地區的老人家是農民的狀況還蠻多的...」(G3)

三、南投縣—人口老化程度較為嚴重，並且社會型態屬農業縣市，縣內老人多以務農為生

受訪者認為其情況與彰化、雲林縣有些許類似，因為縣內的社會型態屬農業縣市，老人家對於安養護機構服務這部分的使用觀念不像都會區的老人那樣有較高之接受程度，並且有許多民眾仍是存在將長輩送至機構居住是不孝順行為的觀念，因此除非是家中長輩失能情況到一定程度才比較會將其送至機構接受專業安養護服務，然而行動自如、身體較為健康的老人家也較不願意使用機構所提供的服務，故在南投縣，安養機構的入住率很低。另外，縣內老年人口所占比率較全國的老年人口比高，可知南投縣屬人口老化程度嚴重之縣市，縣內老人家亦與台中縣情況相似，大多以務農為主要工作。

「...特殊性其實跟彰化縣、雲林縣有點類似，因為我們社會型態是農業縣市，那老人家對於養護機構這部分其實他們使用的接近性跟觀念其實不會像都會區的老人家那樣，所以他們在使用這個資源的話通常都是已經到失能很嚴重的程度、需要到臥床的情況了，才會被子女送去那個地方。所以說在我們南投這個部分，安養型機構入住率是很低的。...如果老人家他們行動還是很自如的話，他們還是喜歡留在自己家裡，種田、種菜、種水果的，這就是我們跟都會型縣市比較不一樣的地方。」(G4)

「...就是我們南投縣老人家的觀念啦，對安養護機構的觀念是比較傳統的，如果把他送去機構住是覺得比較不孝的，還是有這樣子的觀念存在啦。」(G4)

「...我們在 96 年的統計是大概有將近 7 萬名的老人家，那是占我們全縣老年人口比率的 13%，如果說用全國統計的人口百分比來看的話，我們是高出全國 2% 啦，所以說我們南投縣的老化人口是蠻嚴重的，...」(G4)

四、彰化縣—社會型態上屬於農業大縣，老人家觀念較為保守

受訪者針對縣內老年人口之特殊性則提出看法，認為農業縣市的老人家在觀念上較為保守，在一些活動上的參與是比較不積極，此情形又以男性長輩較為明顯。

「...我想我們是農業縣，那農業縣的老人家基本上都是比較保守的，他比較需要鼓勵，譬如說活動的參與比較需要鼓勵啊。」(G5)

「...我們看到社區活動，像我們彰化縣的社區也算蠻多的，那參與活動的發現大多都是歐巴桑比較多，...女性比較會受同儕影響，大家相招一起去，那歐里桑就比較需要鼓勵，因為大概可以看的出來這樣的情形啦。...」(G5)

五、雲林縣一老年人口眾多位居全國第二名，並且獨居人口數量眾多

受訪者之提供看法上，認為老年人口眾多位居全國第二名為縣內老年人口較為特殊之處，另外，其縣內獨居之老年人口數量在比例上亦多，且老人家多是以務農工作維生。

「...就是我們老年人口很多啊，現在我們應該是全國第二名了吧！」(G6)

「...獨居的老年人口也很多。」(G6)

「...因為務農的關係，而且毅力也比較強一點，就是身體有一點病痛他也不會覺得是病痛，然後硬撐著認為自己是沒有病的，不會像大都市的老人家就醫方便，...那因為我們雲林縣醫療相對也比較缺乏，所以當老人家他生病的話，因為他都務農嘛，然後務農就硬撐一下。」

(G6)

參、政府單位在執行老人機構安養護服務政策之服務資源足夠性

一、人力資源

經由訪談結果可知，政府單位執行政策之人力資源部分，各縣市社會處在業務承辦人員方面皆僅有一位負責老人機構安養護的服務，並且各承辦人員所承辦其他的老人福利業務亦有許多，如中低老人生活津貼等，不僅僅是只負責承辦老人安養護機構的項目，故此，受訪者大多認為政府在人力資源方面是較為不足夠。

若分別以各縣市承辦人員觀點看人力資源充足性的話，苗栗縣認為人力目前還算是足夠，但若是能再增添人力是樂見其成；台中市則認為人力太少，一個承辦人員要負責辦理的老人福利相關業務很多，所以單就一人承辦是略顯不足；台中縣則認為，就目前人力資源來看，承辦人員主要是負責機構的行政督導工作，受訪者表示在人力上雖只有一人，但僅是執行所規定之法定業務，因此對於人力足夠與否並無任何意見；南投縣受訪者認為，目前在政策執行上比較少有像北部等地區一樣跨局處的合作，但在某些老人相關的特殊福利政策業務上，是會有與其他科

之業務相重疊之情況，但就一般情況來說比較沒有和縣府內其他處有業務上之合作。又，受訪者提出看法，認為目前由於中央因為在推行「十年長照計劃」，提供給老年人的服務資源愈來愈多元，其認為此使得機構服務慢慢地被老年人排至到較為後面才會選擇使用的服務，而許多地方政府亦將人力配置到十年長照服務的業務上較多，彰化縣即為此情況；彰化縣表示由於業務繁重，所以承辦人員的流動率極高，並因為愈來愈多機構成立之緣故，認為目前其政府在人力上是不足夠；最後在雲林縣受訪者則認為，每個縣市負責承辦業務的人力應該都是不足夠的，其以雲林縣來說明一位承辦人員除了必須要負責全縣機構的監督、管理、稽查與評鑑工作外，還有其他業務的行政工作等，單就人力資源而言是不夠。

「...那人力的話應該還算可以，...如果有人力當然最好啊！」(G1)

「...人力一定是不夠的，人力太少了！像辦這個的啊，只有我一個人。...承辦員就只有我，而且我還不是只辦這一項，我還辦中低老人生活津貼，還有辦其它很多業務啊！」(G2)

「...我們目前人力資源的話，承辦人員就是負責行政督導，那目前就是由我來執行，人員也就是一位嘛。那我也不知道夠不夠啦，因為法上有法定的業務，那我們也就是執行法定上的業務這樣子。」(G3)

「...目前我們在管理老人機構以我們縣府承辦人員來說就只有一位啦，那我們比較少跨局處的合作，就我所知，就是有些像比較北部的縣市比較有老人機構的一些跨局處合作的團隊啦，所以目前我們在執行的人力上面只有承辦人一個這樣子，然後就是社會福利科嘛，然後配合就是如果說老人家在機構裡要申請一些比較特殊的社會福利的話，像是低收入戶就是社會救助科那邊也會 cover 一些我們的業務這樣子，但不是在管理上面的，只是說在他們的福利身分別上面做一些確認，幫他們申請公費安養這樣。」(G4)

「...(人力)當然是不夠啊，而且現在機構愈來愈多了，還有就是說當你在看這個單位它對這塊的觀念啦，因為我們現在政府在投入長照十年計劃嘛，那它有很多可以讓老人家使用的資源，那機構就是慢慢地已經變成是排列在比較後面的最後一個資源使用，大家才會想到它啦。所以我想是因為這個關係，把很多政府的人力都移撥到長期照護那一塊，所以現在以我們這一科來講，我們做長照十年計畫的人力就比較多。」(G4)

「...我們的業務承辦人員喔只有一個人，我們這邊科內的人力流動很嚴重，因為業務重，

像目前我們負責這業務的承辦人員就是新的嘛。」(G5)

「...現在每個縣市政府的人力應該都是不夠的，因為像以我們雲林縣來看，我一個人就負責全雲林縣的機構，從它開始蓋、成立，再過來到營運，都是要監督管理，如果出任何差錯就是通通只有我一個人處理，然後我還要做行政工作、稽查的工作、評鑑的工作等等，所以我覺得就人力應該每個縣市都是一樣不足夠的。」(G6)

二、財力資源

在財力資源充足性的部分，苗栗縣認為政府單位在財力上是很不足的，但在台中市、台中縣、南投縣、彰化縣與雲林縣則皆認為其單位就老人機構安養護服務方面的財力資源還算是足夠。經由訪談得知，有受訪者提出中央對於縣市政府老人福利的支出預算算是蠻充足，而就地方政府補助機構的預算只有針對公立機構與私立財團法人機構可以申請補助，另外就人事費與老人服務的直接服務費等則是向內政部申請，並因為各地方政府有編列公益彩券預算，財團法人機構可以申請公益彩券盈餘的一些設施設備補助或專業人力訓練補助；私立小型機構則幾乎是沒有補助，因為小型機構是屬於營利性質，礙於三不政策之規定，故無法接受政府補助。那就補助款項的部分，政府單位僅是針對特定民眾入住安養護機構的部分有給予經費補助，此指政府對於孤苦無依的低收入戶老人會給予其公費安置，補助機構在托育這類情況的老人入住費用。另外，有受訪者表示，因為地方政府的財力資源較為有限，因此對於老人福利機構的財力資源補助也就會比較少一些，在財力的部份基本上不會特別編什麼預算給予機構，但政府在針對機構例行之評鑑工作時會編列預算計畫，以利評鑑工作進行。

「...我覺得財力是一個最重要不足的一個點。」(G1)

「財源嗎？還好、還可以耶。...有關機構本身的錢就不多。...如果說中央政府對於老人福利的支出...其實算是蠻充足的！這裡面有中央的補助款，也有我們台中市政府的自由預算。...就是我們自己市政府的錢。...我們給機構的經費補助...就是公費安置，就是我們政府花錢，然後去補助機構托育養護的費用...對象是孤苦無依的低收入戶老人...」(G2)

「...預算...內政部都有補助款，針對機構輔導的這個部分。那補助多少則要看各個機構申請的狀況，因為內政部有規定就是財團法人的機構才可以申請補助，那一般小型的機構是

不行的。...因為他們比較屬於營利性質，所以在財力資源上面比較不成問題。」(G3)

「...財力我們是沒有任何的補助啦，像那個小型的安養護機構來說，它們是不接受政府補助的，小型機構有三不政策嘛。那再來就是財團法人的部分，他們所申請我們公益彩券盈餘的一些設施設備補助，或是一些專業人力訓練，這部分就是由我們縣政府編列公彩預算。...其他像是它的人事費啊，老人服務的直接服務費就是跟內政部申請，那有一些像是內政部在三節，會發一些慰問金給財團法人裡低收安養的老人，那私立的養護機構幾乎都是沒有補助的。...其實以政府方面的話，在對於提供機構的協助上我們是不多的，因為本身我們南投縣的財政也是比較困難的，...這部份我們在對機構編列預算還是公彩盈餘補助為主，其實是很少的...」(G4)

「...我們並沒有在補助機構，那老人去機構居住的也只有補助低收入戶，但現在經費也是一直都有增加，...現在公費的安養護人數就愈來愈增加了，比起5年前還要多了一倍。...中央對私立機構是只有補助財團法人機構的一些專業人員服務費...那它們申請內政部補助也是有條件的。...預算倒是因為我們沒有在補助私立機構嘛，公部門只有是補助民眾入住的部分，像財團法人是能申請內政部的補助，因為財團法人它當初設立有一些新建的經費是來自於內政部。」(G5)

「...雲林縣大部分是私立的小型機構，那私立小型機構我們政府就不會給它們補助，所以基本上財力的這個部分就我們縣府來說是比較ok的，因為只有財團法人可以申請補助嘛，那基本上財團法人是可以跟中央去申請補助，就不是跟縣市政府補助了，那因為地方政府的財力資源有限嘛，啊我們對老人福利機構的財力資源補助部分也會比較少一點，就是說財力的部份基本上我們也不會特別編什麼預算給機構它們，除非說有要做評鑑的時候。...不是編預算給機構，是指說為這評鑑的工作我們縣府所編的預算...」(G6)

三、物力資源

政府單位方面認為在物力資源部分，也就是針對機構數量之足夠性，各受訪者皆表示物力資源目前還算是足夠，而六縣市之入住率約有六成至八成，其中最高為苗栗縣與雲林縣，最低則為南投縣，在床位數的供需情況應是綽綽有餘，認為在物力資源方面是足夠的。各縣市的機構數量²²分別為：苗栗縣 13 間、台中市 36 間、台中縣 29 間、南投縣

²² 內政部社會司網站—老人安養護機構查詢，<http://sowf.moi.gov.tw/04/12/12.htm>，檢閱日期：2010/10/4。

16 間、彰化縣 51 間、雲林縣 24 間。

其次，分別以各縣市業務承辦人員之觀點說明。苗栗縣的機構入住率大約有八成，受訪者認為目前在機構數量上是足夠；台中市目前是以養護機構的數量為最多，安養機構則僅有三間，然而，受訪者認為身體健康的老人較不會選擇入住進機構中，因此安養機構與養護機構相比則較沒有市場。另一方面，受訪者亦覺得長期照護機構在數量上是不足夠，並且台中市在長期照護機構中是沒有專門設置失智照構類型，有失智情況的老人則是分布在各類型的機構當中；南投縣之入住率約為六成，受訪者認為目前在機構數量之資源上是足夠的，雖然空床率高，但陸續仍有機構在設立當中。而該名受訪者以其縣內情況來看，長期照護機構中的長照型機構皆有接近滿床之入住率，認為長期照護機構是有較高市場需求；彰化縣受訪者則表示其縣內老人安養護機構之資源算是蠻豐富，除了兩間大型公立機構外，還有超過 50 間的私立安養護機構，約有七成入住率，因此供需上無不足之情況，並且陸續有私立機構在申請籌設當中；最後，在雲林縣方面，受訪者認為機構數量足夠與否是很難定義，但以政府之角度來看機構數量之物力資源是足夠的，且近幾年一直在增設，目前則約有七、八成入住率。

「...供需之間嘛，那目前是都還有空床的。...入住率大概是 80%。」(G1)

「...長期是不夠啦！...機構數量的話...我們機構有分幾種類型嘛，那台中市最多的就是養護型，然後我們沒有失智照顧型啊，台中市沒有設立專門照顧失智的機構。那這些失智老人的話，是會分布在其他類型的機構中，因為老人其實失智的情況很嚴重。...那安養機構目前，台中市也有三家，我們的公立仁愛之家嘛...有兩家是小型的老人福利機構，可是其實養護的機構比較有市場，安養機構反而比較沒有市場。因為很簡單的一個邏輯就是，一個健康的老人家，他不會給他的兒女增加負擔嘛，所以一般都會跟子女住在一起...」(G2)

「...物力資源的部分的話，機構數量...目前我們台中縣的機構合法立案的有 32 家，那有 3 家目前是停業的，所以一共有 29 家在運作的。...那我們目前機構的收容率大約是 60% 左右嘛，所以應該也還算足夠啦！」(G3)

「...目前我們空床率是還蠻高的啦，但機構還是會陸續有機構在成立，就是需求嘛！...像目前成立的就是轉成長期照護型的，就是可以收三管的，因為我們之前養護型是有法律規

定說不能收三管的，那長期照護型是可以收到三管，所以這個市場就會變得比較大。...我們從長照來看，其實都是滿床位的。」(G4)

「我們縣內老人安養護機構應該資源算是蠻豐富的...有內政部的彰化老人養護中心，還有中區老人之家都是在我們縣內，所以這一部份公立的大型機構在我們縣內，再加上私立的老人安養護機構就超過了 50 家...所以這整個安養護機構的資源應該是夠的，目前的人住率還沒有到供不應求的情況，...依我們的數字，私立的安養機構來看，...我是覺得七成左右應該還好。...目前還是有一些在籌設的機構，還是會有人在申請陸續增加當中，所以在量上我覺得還沒有不足的啦。」(G5)

「...(業者)他們都認為我們雲林縣的老年人口很多，所以他們的床位是不夠的，可是我們在計算床位夠不夠是以失能或是獨居那塊來計算，但健康的老人家就沒有計算在裡面了，可是業者跟一般民眾都會認為說老年人很多，那機構就要很多，他們的認知就是這樣子，他們是以賺錢為目的嘛！...目前佔床率是七、八成啦，...所謂的夠不夠對民間來說都是覺得不夠的，那我們還要搭配其他的失能的，而且我們失能的老人不是說他一定要去機構住，像現在政府有居家服務啊，所以有很多方案可以選擇，不像一般民眾他們認為說一定要送去機構，所以目前在物力資源部分，也就是我認為機構數量算是還足夠的啦！」(G6)

肆、機構評鑑制度的規劃

一、評鑑規劃內容

(一) 評鑑辦理時間

就老人機構評鑑制度上，內政部有明文規定各縣市政府每三年要辦理一次評鑑，但各縣市政府亦可視情況要求機構每年接受評鑑，視地方評鑑辦法之訂定。評鑑等第則是分為優、甲、乙、丙、丁五個等第。

「就法上面是規定每三年要辦一次機構評鑑，那不只針對私立老人安養護機構，是針對所有的老人福利機構都會評鑑。...那我們縣市政府幾乎都是跟著內政部的評鑑計畫在走，我們自己台中縣就是每年辦一次，...」(G3)

「我們每一年都會辦理評鑑，那評鑑不是每一家都會接受評鑑，我們縣府有訂一個評鑑的辦法，是依內政部所訂定的評鑑指標，那財團法人跟小型機構的評鑑指標內容是有些不一樣的齣。那我們縣市有訂一個評鑑辦法，內容規定說你機構 1 到 3 年至少要評鑑一次，但必要的話我們政府也是可以每一年要求你機構接受評鑑。」(G5)

「中央有一個規定就是評鑑制度每三年要評鑑一次，所以我們就搭配中央，三年評鑑一次，...」(G6)

(二) 評鑑制度之規劃內容

而由訪談結果得知，各地方政府在評鑑地方政府針對老人機構評鑑制度的規劃內容，皆是以內政部所公布的評鑑要點為參照依據，老人機構評鑑要點主要分為六大項：行政組織及經營管理、生活照顧及專業服務、環境設施及安全維護、權益保障、改進創新，還有其他經評鑑小組決議的評鑑項目。各地方政府可依照其縣市之情況來調整評鑑指標的內容，且因各縣市執行之情況亦不盡相同，故在評鑑制度的規劃上，各縣市會依照其情形刪減、調整評鑑指標之部分細節項目，制定出符合其縣市情況之評鑑指標。有受訪承辦人員即表示，評鑑指標的項目會依據政府單位考量機構目前是否能達成要求而調整，若考量機構達成仍有困難，則會將指標列為加、扣分項目，給予機構在執行上的一個緩衝時間，或是將指標做刪減動作。

「這個相關規範我們都參照內政部的六大項那個評鑑要點。...就都是完全的依照內政部的規範...」(G1)

「針對安養機構評鑑制度，我們有一個評鑑辦法。...規劃喔...我們幾乎也是學內政部的嘛，也是六項：行政組織及經營管理、生活照顧及專業服務、環境設施及安全維護、權益保障、改進創新，還有其他經評鑑小組決議的評鑑項目。」(G2)

「...那我們縣市政府幾乎都是跟著內政部的評鑑計畫在走，...為什麼要跟著內政部評鑑的方向，是因為那是全國一致性的，我們頂多是拿掉一些項目，...可能是小型機構業者目前還暫時沒有辦法做到，或是做到有困難的，那我們把它列在加分項目，不一定評鑑要拿分數的項目。」(G3)

「...原則上評鑑指標是以內政部頒訂的為主。...我們會去看一下我們目前南投縣的情況，因為內政部所訂定的評鑑指標相對來說是比較嚴格的。妳要說今年的機構在六大品質監控這個部分，我們在平常稽核中，我看到我們機構做的其實並沒有辦法達到內政部希望的那樣子要求，那因為這又是新的，所以就沒有放在正式指標裡面，只當作加扣分的評鑑項目，就是只要你機構有做到我們就加分，沒做到我們也不扣分這樣。那當然未來我們也會慢慢做調整啦，啊因為這個東西我們會給機構一個緩衝的時間...」(G4)

「...我們那個評鑑指標其實也是有參考內政部跟台北市的評鑑指標去做交替的比較，再訂定出適合我們南投縣目前的狀況，還有我們希望機構它們能做到的部分去做某些細節部分的調整，所以會看到我們的評鑑指標跟內政部會不太一樣，那當然就是新的規定部份我們也會再加進來...項目是隨時都會調整的。」(G4)

「...是依內政部所訂定的評鑑指標，那財團法人跟小型機構的評鑑指標內容是有些不一樣的。那我們縣市有訂一個評鑑辦法，內容規定說你機構 1 到 3 年至少要評鑑一次，但必要的話我們政府也是可以每一年要求你機構接受評鑑。」(G5)

「中央有一個規定就是評鑑制度每三年要評鑑一次，所以我們就搭配中央，三年評鑑一次，然後評鑑的項目有五大項。...那我們雲林縣就只有五大項，中央的最後這個就沒有包含了，以前面五大項為主...」(G6)

(三) 評鑑負責單位

在機構評鑑之時，財團法人機構在初評時是與私立小型機構一同由地方政府負責評鑑，通過初評之後，則是與公立機構一起由內政部負責評鑑；私立小型機構之評鑑則是全權由地方政府負責進行。

「因為內政部它會管到財團法人跟公立老人福利機構，雖然機構它們的主管機關都是我們台中市政府啦，...可是在評鑑的時候，內政部是負責...譬如說今年度是負責這 3 家財團法人和 1 家公立機構的評鑑，那我們台中市政府只要負責其他所謂的小型機構的部分，然後內政部它除了初評喔，...還會辦復評。」(G2)

二、評鑑優良機構之獎勵補助

根據訪談內容得知，針對評鑑結果獲得甲等以上成績之機構，則政府有獎勵與補助措施，以資鼓勵。

(一) 獎勵方面

1. 中央政府對於財團法人機構之獎勵

由於財團法人之機構在評鑑之時，是與公立機構一同接受內政部之評鑑，而由訪談整理得知，財團法人機構在評鑑時獲得甲等以上成績之機構，內政部會有 10 至 20 萬的獎勵金，每年甲等以上之財團法人機構申請政府補助，也都會增加 5% 至 10% 的經費。

「...財團法人的話，他們當然都可以申請政府的補助啊，...」(G1)

「...財團法人都是參加內政部的評鑑，內政部的評鑑會給甲等、優等的機構會有給 10 萬到 20 萬的獎勵，然後每年...它們申請政府補助的話，也都會增加 5%到 10%比例的經費這樣子，因為我們縣政府是辦理小型機構的評鑑，那財團法人的評鑑是由內政部來執行。」(G3)

2. 地方政府針對優良機構發放獎勵金與獎狀表揚

私立小型機構獲得甲等以上成績之機構，各縣市針對財政狀況與考量之不同，故獎勵與補助的作法有所不同，但基本上皆有公開表揚並給予機構獎狀以茲鼓勵，然而由訪談得知，目前有發放獎勵金的縣市分別為苗栗縣 8000 元到 1 萬元、台中市 4 萬元、南投縣 2 萬元。台中縣受訪者表示縣政府僅提供評鑑成績優良機構在教育訓練或加菜金的部分有些許獎勵金，金額不多。彰化縣、雲林縣針對評鑑成績優良之機構則是無獎金發放。

「...那對評鑑優等、甲等，我們就是會公開的表揚之外，然後會給一些獎金作獎勵。...一萬塊到八千塊。」(G1)

「第一個條件就是評分要在 80 分以上，也就是甲等以上，然後 90 分以上就是優等，甲等以上的機構，那市政府是補助 4 萬塊，不多啦！可是有的縣市才 2 萬，像是苗栗縣好像才幾千塊而已，所以是看你縣市政府有沒有錢啦，有錢就多給一點！」(G2)

「獎勵金不能太多，而且是在有關教育訓練，或是註明加菜金的部分，...因為小型機構都是營利性質的，所以我們這個錢數沒辦法給得太高。」(G3)

「...我們除了獎狀以外還有 2 萬塊的獎勵金，是從今年度得到甲等以上的機構有的。」(G4)

「...像甲等以上我們就會公開表揚頒獎，目前是還沒有現金啦，...」(G5)

「...基本上我們沒辦法編獎金給他們啦，因為我們的財政單位就會反對，所以基本上我們這邊是只要你機構評鑑成績是優等或甲等，就給一個獎狀的鼓勵，讓業者可以掛在他們機構的門口。」(G6)

(二) 補助方面

1. 公費安置之床位補助

優先公費安置是評鑑制度中的一個獎勵補助項目，因為政府辦理委託個案給機構時，是憑藉機構評鑑成績之好壞作為委託申請的優先順序，故，獲得甲等以上之機構，可以優先申請政府的委託個案，即為公費安置的床位補助。

「...那如果說你評鑑優等、甲等的話，那可以跟我們簽約，像一些公費的床位補助，我們會放在這些評鑑成績比較好的機構裡面。」(G1)

「...甲等以上可以接受我們縣府這邊的委託，托育養護，那托育養護的申請很多啊，所以就必須要看機構的評鑑成績來決定我政府這邊可以委託你多少床，它辦得好當然委託床位的比率就高，等於也是以評鑑成績好壞來作為機構是不是可以優先接受委託，因為如果機構成績不好當然不可能接受委託啊！所以這一點對機構來講影響很大。」(G5)

「...因為優先公費安置這是評鑑的一個獎勵項目，這是中央訂定的，所以我們縣市政府幾乎就是沿用，如果機構成績優異，我們政府就會優先補助它一些我們委託的案子...」(G6)

2. 補助資訊設備之添購

另有受訪者表示在 96 年度時，評鑑獲得甲等以上成績的機構有指定補助資訊設備，由於小型機構財力較缺乏，則比較不注重機構內資訊設備這方面的增添，故有此舉。

「...在 96 年，針對評鑑在甲等以上的，我們是有補助他們資訊設備，就是說他們獎金要用來買資訊設備，更新資訊設備，叫他們做內部的資訊管理，因為小型福利機構的財源比較缺乏，或者是說比較不願意把資金花在那一部分，所以我們針對表現比較好的機構來補助，並且指定它們的用途。」(G2)

三、評鑑結果不佳機構之輔導措施

經由訪談內容可知，各縣市政府對於評鑑結果獲得丙等以下之不佳成績的機構，皆依照老人福利法中第 48 條之規定，由主管機關直接向業者開罰 6 萬以上 30 萬以下之罰款，爾後並請評鑑委員或專家、學者組成一個輔導小組，輔導評鑑成績不佳之機構具體地進行改善，此輔導改善的時間為期 6 個月，輔導時間過後會再進行一次複評，複評結果通過則將機構列為符合規定，不再另列等第；然而，限期內未改善或是複評依舊沒通過之機構，則將會公告負責人姓名並且勒令停業。故，政府

作法是採取先罰緩、後輔導之措施。

「目前的話，我們可能就是先請他們業者提改善計畫，並且請專家學者直接到機構裡去輔導，然後會再復評。」(G1)

「丙等、丁等喔，依照法條的話就是開罰為先，...依照老人福利法 48 條，要罰 6 萬以上 30 萬以下，這是經評鑑主管機關評鑑結果為丙等或丁等或有其他重大情節，所以丙等以下就開罰，那開罰後我們再輔導。...就是再請評鑑委員組一個輔導小組，然後大概半年的時間。...輔導時間就是半年，為期 6 個月，然後幫它們擬計畫，具體讓這些評鑑不佳的機構改善。...半年過後再給他們一次復評。...那複評結果 ok 喔，就把它列為符合規定，...就沒有再重新評說它是優、甲、乙、丙、丁等啦，...評鑑為丙之下的就直接罰，那罰完之後再接受輔導這樣子...」(G2)

「那對於不佳的機構，這個在法上面也有規定，因為老人福利法第 48 條有規定，如果評鑑是丙等、丁等以下的話，就會立刻開罰 6 萬到 30 萬的罰款，而且要近期改善，那如果改善沒有改好的話，那就是要公告他的姓名並且停業。...我們半年後會再去評鑑...希望它的複評達到乙等以上，那我們才會讓它再繼續營業。」(G3)

「...丙等的話依照老人福利法裡面的規定，是說我們主管機關要去限期改善，要求機構它們限期改善，哪個部分是比較弱的造成它們丙等，然後給它們有改善空間，那如果逾期還是未改善的話，就是針對這機構會有一些罰則，要不就是要求它解散。我們縣府是沒有訂定另外的罰則啦，就是就老人福利法理的規定而已。」(G4)

「...如果機構評鑑是丙等以下的，就會依老人福利法規定處罰，所以我們就罰款，最少 6 萬，我們有訂一個處罰條款。...我們還會有輔導機制，針對它們的缺失，那我們就會請老師，組一個輔導小組，邀請績優的機構來參與，給那些評鑑不佳的機構來觀摩，所以是以同業來輔導，成效會比較大，告訴它們缺失該怎麼改善。」(G5)

「...按照老人福利法的法則，就是評鑑丙、丁等的先要處以罰款，然後讓機構限期改善，...」(G6)

伍、政府單位與機構間的溝通與協調整合情況

一、透過一般行政管道之方式

由訪談內容得知，縣市政府單位在老人機構安養護服務上，與機構之間針對老人機構安養護服務相關議題的溝通方式主要是靠定期聯繫會議或是

座談會、說明會等方式，平常的電話往來亦有，皆是透過一般行政管道來與機構業者做溝通及協調整合的工作。

「...大概也是透過行政管道，然後來做溝通，那如果協調的話，大概也是透過一定的政策管道來做協調溝通耶。」(G1)

「...政策在制定之前喔，我們一定都是先邀請他們來開會嘛，可是雙方落差太大喔，我們也只好折衷。」(G2)

「...譬如說老人福利機構評鑑是屬於一個政策嘛，我們會事先召開座談會。...我們會請業者他們來市政府這邊開會，然後針對這些指標...就是事前的溝通嘛，然後就開會。...依法行政就是了。但是在沒有違法的情況下，市政府都不會去刁難機構啦...」(G2)

「我們大概每半年都會有一次老人福利的聯繫會議，那機構業者也是其中的一個成員，所以他們可以透過這個機制跟我們有互動，那平常電話的來往當然是一定的，我們法上面也有規定說每年至少要去機構做一次稽查，還有評鑑等等。總之除了評鑑還有相關的聯繫會報，就是互動...看是有什麼需要政府機關來協助的。」(G3)

「...我們目前大概就是召開座談會...但是業者嘛，他有他的想法，所以我們政府除非有必要要不然也沒有常常開會。像說評鑑之前一定要開說明會，年初我們就召開了，...那平常除非非常有必要的話，否則我們不會隨便去開會。」(G5)

「如果說一般的政令、政策啊，我們就函文給機構嘛，...一般進行溝通、整合，是比較沒有整合這部分啦，然後協調...基本上都是出了比較大的問題時，機構才會來尋求請我們協調或是依契約內容，...一般來說整合的部分我們雲林縣比較是沒有牽涉的。」(G6)

二、以聯繫會報之方式

有辦理聯繫會報的縣市為苗栗縣、台中市、台中縣，其中苗栗縣表示雖有聯繫會議，但頻率不多；而台中縣、市受訪者則表示聯繫會議的舉辦較為定期與頻繁，受訪者並認為透過開會可增加機構對於政府單位在行政作為上之信任度。而無辦理聯繫會議的則有南投、彰化及雲林三縣。而受訪者亦表示，政府單位除非必要之時（如：中央政府之政令有重大變革），否則很少會請業者至縣市政府進行開會。

「...聯繫會議比較少...」(G1)

「...就今年的開會喔，還算蠻頻繁的耶，大概已經有 4、5 次了！我們是希望說透過這種活動喔，然後可以增加機構對我們政府行政作為的信任度啦...」(G2)

「我們大概每半年都會有一次老人福利的聯繫會議，那機構業者也是其中的一個成員，所以他們可以透過這個機制跟我們有互動，...」(G3)

「...我們也沒有像有一些縣市會定期開一個機構的聯繫會報，這是一個溝通平台啦...」(G4)

「...也沒有定期的聯繫會報，聯繫會報方面我們縣是完全沒有的。...像我們老人機構的相關法裡面是沒有規定一定要跟機構辦聯繫會報啦，可能基本上因為大家都很忙嘛，而且要辦聯繫會報你需要有議題來提案啊，那如果機構那邊沒有的話，我們政府這邊也不會硬要弄一、兩個提案來說明，一般如果是中央政策的貫徹，如果中央公文來我們也會公文函轉去給機構們，如果是說很困難或是一個大的變革，我們才會請業者過來開會，...」(G6)

三、溝通與協調整合之情況

由訪談內容得知，多數受訪者認為與機構之間的溝通及協調整合情況並無什麼大問題，僅南投縣認為其政府單位與機構之間在溝通及協調整合的工作上較弱，且縣內的機構態度多處被動之態度，少主動與政府反應問題，僅靠稽查及評鑑時才與政府單位有所互動，因此雙方在溝通方面是很薄弱；此外，彰化縣受訪者則表示說，其縣府單位跟安養護機構主要是透過縣內機構所組成的長期照護發展協會來做溝通協調，若機構業者有任何問題時多是以協會作為對口管道來向政府反應、發聲。

「這部份我們是比較弱啦，因為我們這個部分只有平常每季一次的稽核，那去稽核的時候才有機會去跟機構做一些互動這樣子，那在我們這的機構比較被動些，不會去提出他們的一些問題給我們，所以等於是說我們這雙方面的溝通其實是很薄弱的。...因為我們這邊的機構業者的觀念就是覺得他們只要收容率高，那政府管的愈少是愈好。」(G4)

「...那我們就只有去查核的時候，機構有問題才會跟我們縣府反映，要不然就是有一些訓練的時候他們會過來，利用那時候才會有溝通啦！所以我們說這雙方的溝通就是比較弱一點，這也是未來我們應該修正的方向啦！」(G4)

「...機構自己也有組織，有組成一個長照發展協會，那他們機構業者有什麼事情也會透過這個協會來跟我們溝通，或是有時候有一些政策跟事情要推動，我們縣府這邊會去找他們

協會裡的意見領袖來溝通，主要還是透過這個協會啦。」(G5)

陸、對機構的監督情形

由訪談內容得知，縣市政府對機構進行監督主要是以「查核」、「評鑑」，以及「機構報表匯報」三項方式為主。

一、查核

在查核的部分又分為兩種，一是不定期至機構中進行查核，基本上承辦人員每三個月會針對機構有一次查核，每間機構一年至少會做一至兩次的稽查工作；二則是聯合稽查，此為社會處承辦人員會同消防局、工務處、衛生局、勞工處、建管處等單位，分別來針對機構在硬體設施上的情況進行稽查，若機構在查核時有必須改善的地方，承辦人員則會要求業者限期改善，並再進行複查，然而，若有民眾投訴或檢舉機構有違規事件，承辦人員亦會至機構進行抽查工作。

「我們除了不定期的查核，主要還是靠查核制度啦！...一季，就是三個月會有一次查核。...大概就是靠不定期的去查核，...」(G1)

「監督啊，這應該是分成兩塊啦！一個是例行性的機構查核...」(G2)

「稽查內容就類似評鑑的內容啊。其實稽查跟這些內容很像，比評鑑的指標再少一點而已啦。而且稽查時也不只我去，還有建管單位、消防單位、衛生單位，還有勞工處，勞工處就是看他們的外勞。...很多單位都要連絡，所以說不太可能每個禮拜去啦！」(G2)

「...我們還有一項是公共安全的連絡機制...會同單位就是消防、都市發展處，也就是建管啦，建築物的公共安全還有消防設備，因為我們是主管機關，所以我們這三個單位會一起過去，...就是像是臨檢一樣啦。...像我這種的業務查核喔，比如說例行性查核的話，因為我們的資料非常的多，所以我不可能臨時性的讓業者拿出來，怕這樣子會讓業者措手不及，所以我業務查核這邊的話，我都會先跟業者他們說，我要什麼東西先準備好，過幾天我過去看，...」(G2)

「就是我們配合內政部...因為我們每一季都要回報查核結果給他們，那內政部也有一個定期稽核表，所以我們會每三個月去針對機構，那一年至少會做一次的稽核，針對它們的稽核，不合格的部分要機構限期去改善，譬如說違規收容人數然後超床了，它這就有罰則，所以說在我們查核過程中發現了這種情形的話，我們就會依照罰則確實的去罰鍰或業者能

限期改善的話，我們就是不以罰鍰讓他們改善。...這查核的話就是會不定期去查核，一年每一家機構至少會一次，那如果有民眾檢舉說某家機構內有虐待老人的情形，或是家屬來檢舉說可能機構照顧的不好，我們就會額外再去做稽核。...我們就是平常這樣子不定期查核而已，那其實監督的話，就是機構之間會來跟我們縣府說哪個機構怎麼樣啊，就是同業競爭，說可能哪間機構惡意的把費用調低要拉客人啊，就是有一些這種情形啦！」(G4)

「...那另外一個方式我們就是靠沒有預警的查核，...然後一年至少一次，看機構有任何缺失就馬上要求它改善。...基本上以查核為主啦，...」(G5)

「...最主要的是我們平常很注重查核，就是我個人出去的一個不定期查核，那另外還有一個聯合稽查，聯合稽查就是你這個機構所牽涉到的主管機關，我們就會聯合稽查，像消防、建管、衛生、環保等等，我們會聯合一起去機構進行稽查。...基本上就是每間機構一年至少要有一次聯合稽查，一年內要巡迴一次全部的機構，那我們就是每次辦一次聯合稽查。...都是隨機不定期的，都沒有事先通知，這樣比較能看到機構真實的一面，如果事先通知的話也就會比較看不到機構違規的那一部分啦！」(G6)

二、評鑑

透過定期的評鑑，可使機構能以準備的資料呈現給政府了解其平日之成果，但有受訪者提出認為在評鑑資料當中，可能有些非真實之部分存在，因此受訪者認為靠平日不定期稽查較能看到機構真實的一面。

「...另外評鑑的方式就三年一次嘛。」(G2)

「...評鑑就是看機構平常所做的嘛，當然有一些資料可能不是真實的，...」(G5)

「...然還有靠評鑑。」(G6)

三、機構報表匯報

在機構報表匯報部分，則是透過機構每月對於其住民名冊等機構老人的收容情況作一彙整後，回報給社會處之承辦人員，使其能控管縣(市)內各機構的收容概況。

「...或者是藉著一些每一個月一次的報表。」(G1)

「...然後每個月他們都要填報表，內容就是我們這個月機構收容了幾個人，因為老人來來去去嘛，有新來的啊，有的回去啦...所以說每個月的人數都會稍微的有些變動，那我們是

用這個機制來控管他們機構的收容概況，那每個月我們也都會彙整這些資料填報到內政部，內政部這些資料也都是公開的，妳上網應該都可以查的到。」(G2)

「...還有靠機構的報表，它們每個月都要把住民名冊、相關的一些必須登錄的資料要給我們。」(G5)

柒、與機構間的互動情況與互動方式

一、互動情況

由訪談內容得知，各縣市承辦人員對於與機構之間的互動情況，大部分受訪者皆認為互動情形是不錯的，有些受訪者表示除了公務上的互動外，在私底下與機構間也會有所互動。而彰化縣受訪者認為，其政府單位與機構的互動情況普通，之間較少交流；南投縣受訪者則表示，其政府單位與機構之間的互動較弱，互動情形不佳，並期望在此方面能有所改進。

「應該還算不錯。...都是在公務上互動的比較多啦。」(G1)

「...平常則是透過我們承辦人員私底下的溝通就是了。」(G2)

「...跟我關係都很好啊，他們有任何問題都會在第一時間反應給我們政府知道！」(G2)

「那就目前互動的話，我說準嗎？因為我是覺得還不錯啦...」(G3)

「...我們這部分比較弱啦，除了我們在平時稽核以外，這樣平時稽核時才有機會跟機構業者面對，那其實歷年來我們從來都沒有請機構業者或是照服人員來進行座談或是聯繫會報的一些開會等等，這也是未來我們縣府這邊想改變的方向啦，就是加強跟機構間的溝通管道這樣。」(G4)

「互動喔...倒是還好耶。」(G5)

「承辦人員就是我嘛，那我是覺得說我個人跟機構間的互動還算不錯，私底下也還不錯，因為業者在要蓋機構開始，就會不斷地過來送件啊，那相處的時間算蠻長的，...相處的還不錯，所以互動是覺得還 ok，很少有衝突發生，...」(G6)

二、互動方式

在政府承辦人員與機構互動方式方面，每個縣市不盡相同，但大致

上是以公文往來、電話聯繫等為主，偶有開會以及舉辦老人相關活動，如「老人福利機構觀摩活動」等。其中，公文是屬最正式之互動管道，但一般承辦人員或機構人員有任何問題時，則還是以電話聯繫為最快的互動方式。其次在開會部分，有受訪者表示若有過半數機構反應某一問題之時，則政府單位會以開會的方式請機構來表示意見討論，透過開會增加機構對於政府行政作為之信任度，但另有受訪者則是認為開會對於雙方互動之成效不大，因為機構內業務繁忙，縣內機構業者對於參與開會的意願並不高。而在辦理老人相關活動方面，受訪者表示，像是政府每年會辦理老人福利機構觀摩活動，讓機構之間相互學習，成效皆不錯。另外，在訪談當中，有受訪者提出其非正式的互動很重要，認為承辦人員與機構私底下的溝通與互動，比在台面上開會的溝通更能使雙方建立互信度。

「...公文當然是一個方式，...應該都是蠻正式的管道，然後打電話到辦公室裡來啊，或者是我們平常有什麼事啊，然後跟他們以電話聯繫。」(G1)

「我們會辦一些活動...有一個叫做『老人福利機構觀摩』，這是每一年都會辦的，就是去外縣市觀摩那些辦的很好的機構，每一年都會去。...開會喔，有啊！像是遇到一些什麼問題的時候，我們都是請他們機構一起來討論，...如果是有超過一半的機構有這個反應的話，我們就會請他們來開會表示意見這樣子。...就今年的開會喔，還算蠻頻繁的耶，大概已經有4、5次了！我們是希望說透過這種活動喔，然後可以增加機構對我們政府行政作為的信任度啦...」(G2)

「...其實我覺得喔，如果非正式的互動處理的好的話，可以讓正式的會議互動進行的很順暢，他們的情緒就不需要拿到正式的會議上來發洩了，因為在私底下都已經跟我們承辦人員發洩完了，所以我覺得這是一種技巧啦，雖然也許私底下的互動承辦人員會很辛苦，花了好幾倍的時間在跟業者他們溝通像是議題還是其他的事情，...如果說私底下你沒有去花那時間攀交情，增進彼此間私人的情感的話，那這個會議可能開個五小時都還沒完沒了。...先跟我溝通，看是有哪些顧慮...那有些事情啊，依法是不能那麼做的，我就會跟他們說不能這麼做；那也有些事情是機構自己本身的問題，業者必須要自己去克服；如果有政府可以幫忙上的，我們就會在法規上可以幫忙...。我自己是認為這種私底下的溝通，比台面上的溝通還更為重要，以我的經驗是這樣啦。...除了互動外，互信的程度也可以提高...聯誼啦，...」(G2)

「...活動我們比較不會辦，他們機構就是主任、護士跟照顧員組成的，還有住民嘛，那他們...我們辦訓練啊，也是要留他們預備的人力在機構裡，所以比較不會辦大型的聯誼性活動把他們人力抽掉，因為很怕他們在機構裡照顧住民的人力是缺乏的。...但是機構他們都會組成一個聯誼性的團體，必要的時候也會邀請我們一起去參加這樣子。」(G3)

「...聯繫會報之前有辦過，但這個感覺起來也沒有什麼特別的效果，業者他們覺得沒有什麼特別的事情，啊機構內很忙不會想特別參加。曾經有補助過機構協會來辦一些活動，大家把院民帶出來，一個機構帶幾個人來參加活動。...機構的配合度跟效果都還不錯，就我們政府補助經費，然後鼓勵協會辦活動，那大家一起參與。...我們也曾經辦過觀摩讓機構一起去縣外觀摩其他優等的機構，讓機構們相互學習。」(G5)

「...私底下如果他們有問題也都會在第一時間過來縣府這邊，或是用電話跟我聯絡，...我們老人科有時是有辦一些相關的老人活動，那我們需要宣導活動的時候，就會請安養護機構或是老人會來...沒有特別針對機構來辦活動或是聯誼。」(G6)

捌、加強安養護機構人員工作態度之方式

一、辦理各項教育訓練課程與講座

經由訪談內容得知，政府單位對於加強機構人員工作態度之方式有幾項做法。首先，依內政部所訂定的專業人員資格辦法第 72 條中之明文規定，社工人員、照顧服務員、居家服務督導員及主任，每年至少要受 20 小時的在職訓練，訓練的內容包含許多，如：與老人照顧相關及工作倫理相關之法令、老人福利機構概述等法規類課程，以及實際照顧、護理、輔導技巧等實務面課程。這些教育訓練課程，內政部與各縣市政府皆會定期或不定期舉辦，每年至少會辦理一次，提供給機構內相關人員參加，以增加安養護機構人員的專業知識與技能，並加強其工作態度。然而，政府單位對於這些教育訓練，多是委託內政部社會福利從業人員訓練中心或公、私立機構辦理，聘請專家與學者來教授課程。除了教育訓練外，政府還有辦理許多講座、研習以及觀摩活動等，會針對機構之需求，或是政府單位希望機構必須要了解之相關專業知識、法規、技術等方面來安排課程內容。

「像我們之前有辦一個每個月機構之間的講座，每個機構參加，然後每一個月在不同的機構裡面辦。...相關的講師啊、費用啊，就是由縣政府來支出的。那他們希望什麼樣的主題

的話，他們可以提出來，如果他們不提的話，那就由我們自己提，然後我們再去聘請講師。」

(G1)

「教育訓練的內容..我們是依照內政部的一個教育訓練的注意事項在辦理，作專業人員的訓練。相關的課程跟時數啊，就按照內政部的規定來辦，每年最少會辦一次。」(G1)

「...去觀摩別人家辦的好的東西嘛，因為我們政府自己講的，那機構業者他們有時不一定會信賴啊...」(G2)

「教育訓練的話，就是我剛剛講的在職訓練，這個內政部會辦，然後市政府也會辦，就是機構主任的在職訓練，那有規定每一年要 20 小時的在職訓練，這個法規裡面都有。...講座的部分，...內政部也都有規定這些課程是要上什麼類別的，像是法規類的啊、還有實際照顧、或是護理類、輔導技巧等等的，它們分了很多不同的面向。...照顧服務員也有的，還有社工人員也有，一些專業人員全都有的。」(G2)

「...專業人員的資格辦法中有規定，這在內政部的網頁裡也有。妳看，在 72 條裡有說社工人員、照服員、居家服務督導員及主任每年至少應接受 20 小時的在職訓練，那訓練的內容有很多，像是跟老人照顧相關和工作倫理相關的法令、老人福利機構概述等等...其實這都是講座耶，這每一門課都是請大學教授來，當然也有實務界的啦。」(G2)

「內政部是有規定說，所有機構的工作人員每年至少要受訓 20 小時以上，那這 20 小時的內容呢，內政部有規定，比如說工作倫理或是相關的技術、技巧等部分，...」(G3)

「還有就是如何預防褥瘡，還有生命監測、預防感染，就是機構的感染掌控措施這些等等的。...我們每年都會辦，像我們去年就是委託三個機構辦了 18 個小時的訓練營，那我們就是一方面協助他們拿到評鑑的分數，另一方面也是由我們縣政府來規範課程，哪些課程是我們希望他們一定要知道的事情，就把它列在那個訓練裡面，比如說：六大服務指標、如何預防老人跌倒啊、不要給老人拘束...」(G3)

「...我們都會委託仁愛之家，或者是內政部的社會福利從業人員訓練中心，他們也會舉辦定期的課程，那就會讓機構內的人員們去上。那如果是我們縣府這邊舉辦的話，這部分就比較少，我們一般都是委託給仁愛之家。」(G4)

「我們每年都會辦教育訓練和研習，像負責人、社工跟照顧服務員都有規定 20 小時的時數要上課。...以前曾經有請中華民國老人福利協會來辦講座，針對機構經營跟老人福利法來演講，...」(G5)

「我們有很多的教育訓練跟講座，機構有很多專業人員，包括主任、社工、護理人員跟照顧服務員，那有很多單位不管是我們雲林縣政府或是別的縣市政府，還是中央都有辦很多這種專業人員的教育訓練，...因為現在機構內的專業人員每年有 20 小時的訓練課程時數，所以現在有很多很多的教育訓練跟講座在辦給他們參加。」(G6)

二、各項訓練課程、講座對於機構人員素質之影響

受訪者認為，透過參與各項的教育訓練、講座與研習課程等方式，有加強安養護機構之服務人員的工作態度提升，亦能使政府與機構人員間增加互信度。有受訪者表示，機構人員有無表現比以前好，從承辦人員平常的業務查核上即可感覺出，其以機構中的文書工作舉例，說明機構人員雖然從事的主要是照顧服務工作，但行政工作中的文書紀錄，像是護理紀錄、社工訪談、財務、會計報表等，對於機構而言亦是非常重要的，而機構人員透過參與教育訓練或講座的課程當中，能使其了解到這部分的重要性而有所改善及重視。

「...有沒有更好喔，其實表現在平常的業務查核可以看出來啦，就是他們的文書工作做的會比較好。像平常有些機構在做記錄的時候，沒有請社工人員時都做得亂七八糟，但是請社工員後，這資料夾一個一個整理，就做得很漂亮，跟原本也就差很多。那在職訓練的話，老師就會跟參加的機構人員講，雖然機構人員從事的是照顧服務老人家，但是這些文書記錄其實是很重要的，包括護理紀錄、社工訪談、財務、會計報表等都是非常重要的...」(G2)

「的確是會增加互信度...」(G3)

「應該是會加強（工作態度）的，基本上我們政府是站在一個幫助的立場嘛。」(G4)

玖、未立案老人安養護機構的輔導措施

一、處理辦法及輔導措施

就訪談內容得知，地方政府每季必須要向內政部提報核查知結果，而針對未立案的老人安養護機構，承辦人員是透過主動稽查或與民眾檢舉通報等方式，一旦查到未立案之機構，則依照內政部規定罰責，直接對機構負責人處 6 萬塊以上、30 萬以下罰款。爾後，在輔導機構立案之部分，承辦人員則會詢問機構業者有無想立案的意願，並且針對非立案機構是否有立案可能性進行評估，輔導立案是指未立案的機構是有立

案之可能性，而政府單位基於輔導的角度則會將整個立案流程告知業者了解，然後協助業者做籌設立案的動作。如果是使用用地、建築之原因，或是負責人本身無專業證照等問題，政府方面則會輔導機構業者在 6 個月內完成立案；再者，如果機構它是不合法的，或者是地制之因素而永遠無法做為社會福利用地，也就不能申請做機構服務，但若業者還是有繼續做之意願，承辦人員則會建議其找一個較為適合的地方，再將整個立案流程告知業者了解，協助業者做機構籌設立案的申請。另外，未立案機構在被政府單位查到之後，則必須停止收容老人，機構內原本收容之老人家則政府會安排協助安置至其他合法立案機構中接受照顧。

「...我們每個月都會通報區公所我們台中市有八區嘛，八個區公所就會去查它們轄區內有沒有未立案的老人福利機構，不過一般都是同業檢舉啦！因為未立案的機構它搶了它們生意嘛，所以它們一定會很注意，那還有民眾的檢舉，...就會通知我們或區公所去稽查這樣子。...查到要先罰 6 萬以上、30 萬以下。」(G2)

「...針對未立案的機構，我們是每季都會提報內政部我們查核的結果，那民眾如果有檢舉，或者是鄉鎮公所跟警察，他們在路邊看到招牌就會通報我們去查查嘛，那我們去查查後就會詢問負責人說，你們是什麼原因不能立案？比如說是使用用地的問題、建築的問題，或者是說負責人他本身沒有專業證照，那我們就會輔導他在 6 個月之內完成立案，那如果他沒有立案的意願，那我們把老人協助安置到其他立案的機構，那就是請未立案的機構不要執行這個業務，負責人本身就是用罰款的方式來處理啦。」(G3)

「...我們是用內政部規定的罰則，所以未立案的機構是直接罰 6 萬塊以上、30 萬以下，然後輔導它立案，那我們輔導立案就是說他那個機構地方是有立案的可能性的話，政府這邊會把立案的整個流程跟業者講，然後協助他們去做籌設立案，那如果說那個地方是沒有辦法立案的，但業者還是想要繼續做，那我們就會去建議希望他們找一個比較適合的地方，然後再把立案的整個流程經過去跟機構業者講。」(G4)

「罰款，聯合稽查然後查到有未立案的就罰款。」(G5)

「...道德勸說他們，看業者願不願意立案。」(G5)

「...一旦發現它是未立案的，不管我們是主動發現還是經由其他機構業者通報檢舉，我們就會以聯合的方式去看，看是機構它是違反哪些東西，那就各單位各自去用自己的法條去規範它，...只要你機構是沒有立案，然後還收老人，我們一去就是馬上開罰單，那你要立

案的話就走流程，但是在這立案過程當中都不可以收老人，就按照政府這邊申請立案的流程來做，我們基本上也是會給它們輔導啦，因為申請的東西有些牽涉到建管的東西，...如果是可以申請，那業者也想像，我們就會輔導他們跑申請流程，但原則上只要一查到就會先罰款啦！」(G6)

二、各縣市未立案機構之情形

透過訪談內容得知在各縣市中，苗栗縣、台中市、雲林縣的三位受訪者表示目前並無未立案機構之情形；台中縣遇南投縣表示在近年有查到未立案之機構，但情節不重大，已輔導機構合法立案，在目前亦是無機構未立案；彰化縣則表示未立案機構的情形在其縣內仍然是有，此受訪者認為因為市場上有需求存在，使得這種情形是難以滅絕，政府單位必須要靠不斷地查核來盡量減少縣內逃避政府監督而未立案機構的設立。然而，由於各縣市在機構查核上皆蠻嚴格的，機構未立案的情形與以前相比已減少許多，則有受訪者表示，除了靠承辦人員查核外，還有藉由民眾檢舉通報不合法機構，使政府單位能在第一時間予以處理。

「我們目前苗栗縣沒有未立案的耶。」(G1)

「沒有未立案的，因為以前查的很緊，所以後來就都不敢了。」(G2)

「...我們前年查到兩家，去年也查到兩家，那前年查到的兩家都已經輔導他們合法立案了，去年查到的兩家因為負責人都沒有要立案的意願，所以他們都收掉了。...所以目前就官方的資料所知是沒有未立案的機構，不過這個...也可以了解到說，比如說如果有哪間民宅的救護車情形出入的比較頻繁的話，也許他們裡面就有在違規從事老人福利機構的業務，可是如果民眾沒有這個意思通報我們的話，我們可能也沒有辦法在第一時間處理到。」(G3)

「從 98 年度到目前，我們是查到了 2 家，其中一家是在未立案時我們政府已經給業者籌設許可，那時機構已經蓋好了，但是差一個立案證書的時候它就已經開始收容老人，已經偷跑步了，這個其實也算我們輔導它立案了啦，只是有些部分我們還要再去做查核才會頒給它立案證書，只是說這機構先偷跑；另一家就是民眾檢舉的，...我們也就限期它去改善，但結果後來我再去查核看時它就已經沒有了。」(G4)

「還是有，我們不斷的查它、罰它，業者可能會收起來，但或許會又到其他地方又開始收人。...我覺得這種未立案的機構不可能滅絕，因為有市場需求嘛，...那種未立案的服務品

質怎麼會好呢？我們是抱持還蠻懷疑的態度，因為它逃避監督不立案嘛，所以我們必須要靠查核來看縣內有沒有未立案的機構。」(G5)

「沒有，我們以前是比較多，但是之前是因為法條也比較沒那麼嚴格，基本上以前我發現的未立案機構情節都不是很大，他們一般人比較不知道法條...所以說他可能也不是故意要觸法，因為是不了解法律的關係嘛！」(G6)

拾、政府單位在老人機構安養護服務政策執行過程中遭遇之困難

筆者藉由前述各項因素來對於政府單位在老人機構安養護服務政策執行上之影響進行探究，了解筆者所假設之各項因素是否有對於此政策的執行造成影響，然而，在老人機構安養護服務實際執行過程當中，可能會有發生筆者未設想到之影響因素與執行上困難之處，故筆者則試圖從實證訪談的資料中探究，就受訪者在實際執行過程中所遭遇到的困難與解決之方式，以對於影響我國老人機構安養護服務政策的因素有更臻完整之了解，茲整理分述如下列幾項。

一、安養護機構超收問題

有受訪者表示，在執行機構安養護服務政策過程中，最擔心安養護機構超收老人，並且機構業者為了賺錢又不願意將老人轉介至其他機構安置收養的問題發生。而政府在發現老人安養護機構有此種狀況時，其作法是依老人福利法之規定，限期機構改善以及罰款。

「其實我們最怕的就是已經立案的老人福利機構超收，然後業者嘛又不願意轉介，怕是為了賺錢，就是覺得這個問題比較難處理。」(G1)

「依老人福利法的話，就是限期改善、罰款，那到目前為止我們發現超收的機構的話，那我們可能還是先給他們一些時間，然後目前可以配合改善的話，都會配合。」(G1)

二、政府單位的稽查人力不足

據訪談內容得知，目前政府單位在業務執行方面是僅有一位承辦人員處理，因此在稽查人力上不足是一大困難點。多數受訪者認為人力之不足使得承辦人員的壓力較大、業務較為繁重，而在管理與監督縣(市)內機構之時，也因人力不足使得在執行業務的品質上無法各方面兼顧，是承辦人員目前在執行機構安養護服務政策過程中感到困難之處。然

而，受訪者表示，解決辦法是必須要增加人力，還有增多稽查之頻率，另有受訪者則認為，民眾對安養護機構的監督重於政府的稽查，由家屬與民眾對機構的監督反映給政府知道，更有助於政府了解機構內部真實的情形，而非僅看到表面。

「...我覺得目前就是人力不足的部分比較嚴重就是。」(G2)

「(解決辦法)是增加人力啊，還有增加稽查的頻率吧，像今年已經有增加到兩次了，去年只有一次而已。」(G2)

「...在管理部分，可能就是我們這邊在管理的人力部分比較少，在執行的品質上我們就比較沒辦法兼顧到各方面，所以我們目前的困難點就是人力不足...」(G4)

「...我覺得民眾的監督比政府重要，要由家屬、民眾的監督來反映給政府知道真實情況，因為我們沒有那麼多的人力...」(G5)

「...阻礙倒是沒有啦，只是人力比較不足，壓力也就比較大...」(G6)

三、政治因素介入進而影響承辦人員執行業務

藉由訪談內容得知，承辦人員在稽查未立案的機構時，有些未立案的機構在被查到後，會透過地方民代等政治勢力來關說並影響政府單位的稽查結果，這使得承辦人員在執行業務之時遭受到困難，並且讓評鑑制度存在的意義喪失。因此，受訪者表示，由於地方的政治色彩等因素，會造成了政府承辦人員在執行業務之時的困難。

「承辦業務上的困難的話，就是在查未立案的爭議點其實是蠻大的啦，因為背後會有一些政治因素，可能會有關說什麼的，所以這部分是對執行基層面的工作人員來說是比較大的一個問題啦！...我們目前的困難點就是...政治色彩太明顯啦，就是針對未立案的機構這部分有時會有一些文化比較特殊啦。」(G4)

「...其實比較困難的就是說，很多機構做的不好卻找民代來關說要政府不要讓它停業，我是覺得這是很不公平的，妳看像評鑑不就會變得沒有用了嗎！不過這情況不是很普遍，還算是很少數而已，但對我們政府在執行這個政策就覺得還是不免有困擾啦。」(G5)

四、政府承辦人員與各相關單位間協調聯繫上之困難

有受訪者表示，其認為在承辦機構安養護服務時，由於業務內容涵

括很廣，譬如在處理機構申請成立的業務時，必須要與很多相關單位聯繫及配合，如勞工處、建管處、消防局等，因此在業務承辦過程中，跟各相關單位的協調、溝通上時常成為一大問題，使得業者在申請成立機構的時間上受到延遲，而流程的繁複，亦讓受訪者感到在執行此政策業務時有所困難。而就受訪者回應之解決辦法上，其認為若可分由不同的承辦人員來負責處理機構的不同方面之業務，則有助於政府單位在管理機構之效率，亦可減少承辦人員與各單位之間在協調聯繫上的困難。

「...有時會在跟各單位的協調上比較困難，像我們會跟很多單位聯繫，因為成立一個機構要各單位都同意我們才會同意嘛，我們老人科這邊主要就是要看業者成立機構的目的有沒有合理而已，...但其他像建築物、用地符不符合，那哪些關卡可能會不通過就不是我們的專業了，所以我們在跟其他單位協調的過程，有時候是業務辦理的速度問題啦，像我們這邊按照正常的速度嘛，可是別的單位 delay 了很久，那我們這的窗口是單一窗口嘛，我們先接受民眾給我們社會處的申請，那其他單位拖延了，delay 的話民眾也會一直問我，這種責任也是我們社會處在扛啊，所以我覺得這個流程的繁複也是讓我在執行這政策業務上的一個困難啦！」(G6)

「當然是希望把負責業務分兩方面去處理，讓不同的承辦人員管理機構的不同部分，像是硬體建築物一區塊、管理營運的則是在另一個區塊，我個人是這樣的感覺。」(G6)

玖、小結

透過前述針對與政府承辦人員的實證訪談內容後，得知了本研究架構中所整理出的各影響因素對於老人機構安養護服務執行情況之實際影響情形為何。其中，筆者發現在「各縣市老年人口選擇使用老人機構安養護服務的特色」這一因素上之影響是較不顯著的，由上述訪談整理中可了解到，中部六縣市的最大特色在於其幾乎皆屬農業縣市，其中僅除台中市的發展較為良好。然而，農業縣市所隨之帶來的影響亦有人口老化的程度較為嚴重，並且由於青壯年人口為謀生因此外移至其他縣市工作的情形，使得獨居老人之數量可能也較多，造成縣市內的老年人較多需要入住安養護機構接受服務。而訪談整理中除了明顯發現中部六縣市的農業縣市特色會較為影響其老年人口選擇使用安養護機構服務外，各縣市受訪者所表示之其餘的老年人口特殊性並未發現有明顯影響，因此筆者認為「各縣市老年人口選擇使用老人機構安養護服務的特色」是在各影響因素之中影響最不顯著的。

其次，就影響老人機構安養護服務之執行情況較為顯著之因素來看，由實證訪談整理後，筆者則發現其中在「服務資源足夠性」的人力資源部分對於政府人員來說認為是最影響其在執行老人安養護機構服務之中的一項因素，由於各縣市目前承辦此項業務的政府單位人員皆僅有一位，而政府業務承辦人員之負責業務極多，並非一人就僅負責一項而已，因此政府單位的人力不足亦會導致其在稽查縣內老人安養護機構之運作情形時的一大阻礙，造成有時無法完全落實中央所欲推行之政策，以及對於老人安養護機構的監督管理。故此，筆者認為「服務資源足夠性」中的人力資源部分則是在各影響因素之中影響情形最為顯著的。

第二節 老人安養護機構在服務政策上運作情況之整理

此部分為筆者就安養護機構內管理人員在老人機構安養護服務政策觀點與意見上訪談之結果，分別針對受訪機構的老人入住情形、老年人口使用機構安養護服務的原因、老人安養護機構的服務資源足夠性、與政府單位間的溝通整合及協調、與政府單位間的互動情況、加強機構相關人員的工作態度、機構評鑑制度的努力與對於機構之益處，以及此政策執行時遭遇到的困境等面向做整理，茲分述如下。

壹、受訪機構的老人入住情形

由訪談內容得知，受訪機構大致上的入住情況皆為不錯，而機構入住率則自60%至100%，其中以苗栗縣機構N1的入住率為最低，但受訪者表示可能是其為新成立之機構之緣故，但入住率仍陸續有持續在提升中；入住率達到百分之百滿床狀態的機構則有台中市機構N3、南投縣機構N5與雲林縣機構N8三間，皆為私立安養護機構。機構一般來說所收的老人家分有公費與自費，由訪談得知，公立機構主要是以政府公費安置託養至機構的個案，以照顧比較弱勢、經濟狀況比較不好的老人家為主，而私立機構則是以招收自費的老人家為主要收容對象，並有少數政府公費安置的個案，這情形可能由於本研究所選擇之受訪機構皆為獲得評鑑甲等以上成績之機構，故在入住率上則都呈現還不錯的情形。

「我們的入住率目前達到 60%，那我們是新的機構嘛，...所以床位都在 78 到 80 多這個上下在動，因為機構裡的老人有時候會進進出出。那年齡的話，大概是有 23 是符合老人福利機構規範的 65 歲以上老人家，那公費有一部分是不符合的，是因為沒有地方收由政府轉介過來，所以這個就沒辦法，年齡會降低。」（N1）

「...那目前我們的入住狀況是公費安置包括庇護的話是將近 135 位左右，那再來就是自費的部分將近 25 位左右，所以總共差不多是 160 位，事實上我們如果可以全部住滿的話是能將近 230 到 240 位，可是目前營運上差不多是七成左右。」（N2）

「入住率啊，...從立案之後開始就一直維持在百分之百。...我們申請的合法床數是 49 床，所以我們一直都是保持在滿床的狀態。」（N3）

「我們這邊老人入住目前是以自費與公費兩種類型，那麼在自費部分當然是是一般百姓嘛，

公費則是來自於我們跟台中縣政府社會處的安置個案，包括 65 歲以上低收入老人、65 歲以下的身障托育跟中低收入戶的老人家，也有針對一些遊民、家暴的個案，這些我們都有收，另外就還有機構喘息的，...我們現在有 140 位左右，是包含公、自費的個案，其中自費占 70%，公費占 30%。...我們滿床立案是 200 床，那這樣子的住床率大概是 70%...」（N4）

「入住率現在是百分之百，目前是 49 床住滿的。...大概就是有口碑，所以口碑建立起來也就不太需要有什麼廣告，都是透過家屬之間的介紹。」（N5）

「公費安養的老人有 95 位，還有另外公費低收入戶養護的老人有 124 位，還有也是公費長照，就是身體比較不好的我們目前有 95 位，那另外還有自己付費屬養護的老人家有 2 個人，自費安養的老人家，就是身體比較健康的老人家有 46 位，本家另外還有比較特殊的就是遊民收容所，我們有 50 位的遊民收容，...入住率差不多 85%左右。...因為我們是公家機構，所以主要以照顧比較弱勢、經濟狀況比較不好的老人家為主。」（N6）

「我們現在入住率大概八成到九成，可是因為我們在彰化縣市的話還有託收身障機構的公費住民，所以我們機構裡大概有 6、7 位是未滿 65 歲的，是跟縣政府配合託收的。」（N7）

「目前我們是滿床，實際收容人數是 65 位，近年來入住率都是 100%的狀態。」（N8）

貳、影響老年人口選擇老人機構安養護服務之原因

就訪談內容得知，機構受訪者認為影響老年人口選擇老人機構安養護服務的原因大致可分為幾項。

（一）家庭因素

首先，最主要的原因以家庭因素佔比較大，由於目前社會趨勢的少子化影響，許多家庭沒有人力也無專業能力能夠照顧家中老年人，並且在照顧上也因為較辛苦，需要人力全天候的看顧，所以家屬會比較傾向於把家中老人家送到機構裡接受比較專業完善的照顧。然而，這樣選擇入住安養護機構的老人，大多是屬於非自願被送至機構居住，可能是因為老人家已無法自理生活、或者已是失智、失能狀態需臥床接受專業照顧等情況，而由家屬選擇使用老人機構安養護服務。

「...一種是非自願被送到機構的，那這是家屬選擇的，因為老人家他已經沒辦法自理，如果說稍微意識清楚的，其實很少人願意入住機構，因為在怎麼樣都還是自己的家裡好，不會選擇機構住。」（N1）

「...那自費的話，當然就是家庭照顧的問題，因為家中的人都要上班，那他們可能選擇在機構接受照顧，那還有就是照顧的問題，可能沒有能力能照顧，比如說老人失智的話，如果很嚴重可能就沒辦法在家裡面照顧，只好送到機構裡來，接受比較專業的照顧。」(N2)

「...目前的社會趨勢就是這樣，因為少子化，年輕人要出來工作，所以長者留在家裡面，...如果是不健康的話，可能就是必須要接受照顧，在沒有家人的支持之下，沒有專業人員的照顧情況下，那就沒辦法留在家裡面，所以對老人來講或是對子女來講，他唯一的選擇可能就是送到機構去接受專業的照顧啦，...第二個就是所謂的專業化，縱使你家裡面有人力，勉強可以照顧所謂比較不健康、行動比較不方便的老人家的話，可是他專業能力不足，因為要照顧老人不僅僅是要給他吃飯、住這樣而已，還需要很多的醫療、護理啊，許多專業的照顧服務、醫護照顧技術這些東西，不是一個所謂非專業的人力可以去勝任的...」(N3)

「他們大部分會選擇來住這裡的原因主要是因為家人無法照顧他啦，沒有專業人力可以照顧，一般有請外勞的話他就不會來了，那如果沒有請外勞又沒有人可以照顧，或說是獨居老人就會送到我們機構來，那人住有些選擇來這邊住的還有臥床家人無法照顧也會過來這邊。」(N4)

「我是覺得最重要是因為家屬沒有辦法照顧，或者是有時間沒有能力照顧。這有分兩個部分，一個就是說家裡面的人都要上班嘛，要上班的人那等他真的有能力去做的時候，他沒有能力去照顧，就算他晚上能照顧家裡老人，但會影響到他白天的工作，所以說這個問題可以講很多原因啦，但我覺得最主要的原因就是家屬他們沒有時間，或者沒有能力，所謂的沒有能力是他們沒有受過這方面的專業訓練，所以大部分是這兩個原因讓家屬會把老人家送進安養機構來接受照顧啦。」(N5)

「...我們覺得獨居的老人因為比較沒有人能夠照顧他，如果在家裡的一些工作，像是三餐煮飯、洗衣等等都沒有辦法自理，又沒有人可以照顧，所以就沒辦法在家裡獨自生活，這就是一個很大的原因；另外家中沒有人可以照顧他，然後也沒有子女，或者是說子女無力照顧也有可能，再加上失能，那就更需要有人照顧，所以說政府沒辦法照顧就只能讓他住進機構來接受照顧，這大概就是第二個原因。因為沒人照顧，還有再來是老人失能，失能他可能就是失智或是他身體機能退化啊，沒有辦法自己照顧自己，然後家屬也沒有照顧能力的話，那就是需要有照顧的機構，...」(N6)

「第一，就老人家來說，大部分都是他們的身體情況變化，像是生病或是年紀大了身體狀況比較差，失去了自我照顧的能力，主要對他們來說就是失去了自我照顧的能力。第二部

分就是以家裡的話就是沒有辦法照顧，因為這樣子要在家照顧必須要有專業的技術，除了專業能力照顧外，還有就是家人必須要工作，那也許老人家的兒女們年紀也 5、60 歲了，也沒有辦法擔負這種照顧的工作，因為這種照顧很辛苦，需要能力也需要體力，...」（N8）

（二）老年人自己本身選擇

另外，亦有少部分的老人家是因為體諒家人，不希望家人辛苦照顧，或是獨居沒有子女可照顧而自願選擇入住安養護機構，但這比例目前不是很高，主要還是以由家屬選擇而被迫送至機構接受照顧的老人家為多數。

「...那小部分是因為體諒家人，不捨家人這樣照顧自己，那希望他們能去工作做事情，所以才進來機構住，只有很少的一個部分是自己自願進來機構裡住的，這個可能只佔了我們 5%而已。」（N1）

「...或者是老人自己選擇，因為現在很多老人機構嘛，很多老人想說自己沒有家人那乾脆就進機構住來接受照顧也好，所以這些原因大概都會造成老人入住機構啦！」（N6）

（三）其他因素

除了上述主要的家庭因素與老年人自己本身選擇影響老人選擇入住機構之外，機構受訪者認為機構本身所建立的口碑、在地性、政府公費託養安置、轉介棄養的個案等其他原因亦會影響老年人口選擇老人機構安養護服務。

「...剛剛有提到大部分都是公費安置的個案嘛，那我們的限制條件就是要符合低收入戶、無人扶養的條件；再來就是市政府轉介棄養，...再來就是庇護的話就是被棄養，或是他獨居在家中自己沒辦法生活的，就會由市政府轉介到我們這來接受照顧。」（N2）

「就我們經營角度來看的話，我會覺得第一個可能是我們機構所建立下來的口碑吧，因為我們對外沒有去做任何宣傳，所以都是家屬自己過來，...那第二個原因可能就是說，因為我們也有做統計，住在我們機構鄰近彰化市的個案大概有七、八成左右，除了那些託收的個案以外，所以可能跟在地性也有關係，比較鄰近，...我們機構跟醫院也近，如果個案有什麼狀況的話，護送方面也比較沒有問題。...那再來就是公費託養安置的，這是沒有辦法拒絕的，因為公費說要安置個案過來我們機構，那我們就要安置這個個案。」（N7）

參、服務資源足夠性

一、人力資源

(一) 服務人員

經由訪談結果可知，就服務資源足夠性中就人力資源部分來看，機構的人員數量是按照老人福利機構設立法條中的規定來配置人力，機構規模大小亦會影響機構在人力數量的配置。然而，以受訪者的看法來看，多數的機構受訪者表示就機構在服務人員的數量上算是足夠，雖不至於完全充足，但仍可應付目前機構服務老人的情況。而有幾位受訪者表示，以機構的立場而言，當然人力是能愈多愈好，但受限於政府法令在機構人力的配置規定，是無法任意增加。另外，機構除了本身聘請的正職人員外，亦可聘請委外、兼職之服務人員。

再者，若以公立機構與私立機構的情況分別說明，則公立機構在人力資源上是比私立機構充足，因為公立機構的人力配置是行政人員就專辦行政之工作，照顧服務員、社工等就專職做照顧老人的工作，不會有兼任其他職務的情形發生，並且公立機構的人員，多具有公務員的資格，受訪者認為在素質與經驗上亦較優於私立機構的人員。然而，以私立機構的情形來看，一般皆是主任、社工等兼任行政等工作，有受訪者表示由於一般小型機構礙於規模小、經費吃緊等原因，因此無法聘請會計，基本上多是以委外稽帳的方式。另有受訪者們表示，私立機構在人力資源的足夠性方面，還有專職的護理人員比較缺乏、招募本地的照顧服務員較不容易，以及因為機構地處偏僻而使得人員流動率較高等情況，是安養護機構認為在服務人員這方面所遇到的問題。

另外，在訪談中有受訪者表示，老人機構安養護服務中的人力資源來看，服務人員的質量是不足夠的，其認為有幾項原因，首先是專業照顧服務員的工作很累，機構安養護服務這項工作需要許多專業的技術與人力，而我國目前較年輕的人力有許多工作選擇與機會，因此較不會考慮這類勞務性工作。接著，若中高齡的人力要擔

任這照顧服務工作時，雖然排斥感比較低，但因體力之因素也較為無法勝任，並且中高齡的人力在學力方面相對也較低，但照顧服務雖是勞務性之工作，可是卻又具備了許多專業的技術與知能在其中，因此若是照顧服務員學歷太低，相對地在專業的技術跟能力上則未必能夠消化與運用，故中高齡照顧服務員在此職場上工作的時候，遇到的困難度相對會比較高。因此，上述這些因素亦使得機構安養護服務在服務人員的質量上有所困擾。

「基本上人力不敢說完全充足啦，但是算夠，因為我們自己有計算一個社工他可以精緻服務 60 個個案，雖然說政府規定是 100 個，但他做超過 60 個其實就沒有辦法很仔細做了，... 再加上我們三家中心的人力是可以互相支援的，所以人力算是還夠。」(N1)

「人力的話，如果要完全符合內政部的要求事實上我們跟私人機構是有差距的啦，因為私人機構可以讓一個人做很多工作，那公立機構當然是會有一些行政人員，沒辦法像私立機構的行政人員可能也是照服人員，或是廚房的人也可能是照服人員，我們公立機構就會分的比較細這樣子，行政人員就是專辦行政的事，不會讓他們兼任廚師、司機還是照服人員的，所以說如果跟其他小型機構比較起來的話，我們人力算是還蠻夠的，我們員工 60 幾個，那老人 160，在比例上已經是 1 比 2 點幾。」(N2)

「...服務人員的質量當然是不足的，就人力資源的部分啦，...這種專業照顧服務員，即使是勞委會職訓局他們拼命的培訓，拼命增加照顧服務人員的職業訓練喔，要擁有那 100 小時訓練的結業證書，才可以擔任照顧服務人員的工作，那往往接受過這種訓練的人，他進入這種職場來工作的時候，他很難勝任這種工作。...我想累也是一種原因，因為台灣人現在比較不能夠吃苦啦。...最主要的原因應該是這工作它具備了很多專業的技術跟人力在裡面，那台灣比較年輕的 20 幾歲的人力，他有很多的工作選擇，他有很多的機會，那這種比較勞務性的工作就比較不會考慮啦，而接下來中高齡的人力要擔任這樣子的工作時，他排斥感比較低，不過體力上卻比較沒辦法勝任，再加上一個學歷的問題...這種比較中高齡的人力喔...他擔任這樣子比較勞務性的工作，一般來講他的學歷是比較低的，因為照顧服務員的應考資格只要小學畢業就可以去考了，這是把它學歷壓的是蠻低的啦！...它就是一個勞務性的工作，可是它又具備了很多專業的技術跟知能在裡面，那如果照顧服務員學歷太低，相對的他專業的技術跟能力未必能夠消化的了啦，所以他在職場上工作的時候，通常遇到的困難度會很高，所以中高齡他們現在要踏入我們這個職場，其實自己也會感覺遇到很多的問題啦！」(N3)

「...總共是 18 個人，那護理人員占了 4 位，社工人員占了 1 位，廚師 1 位，那當然主任 1 位啦，不過主任跟社工還兼行政的工作，會計不用講啊，一般的小型機構根本是無從請起啊，基本上都是委外稽帳啦，所以一般也沒有會計啊，而一般的行政工作都是由主任和社工人員兼起這樣的工作，另外最重要的支柱，我們講的這些照顧服務人員，目前我們機構有 5 位外籍的員工，台籍則有 6 位。那照勞委會的規定，以及老人福利機構設立的規定，外勞跟本勞的照顧服務人員比例是 1：1 啦，就是外籍人員不得超過本籍人員的數量這樣子，...」（N3）

「...我們大部分的成本大多都是投資在人力這方面啦，我們光本籍、外籍看護目前請了 26 個，再加上一些專業人力，像社工 2 個、護士 7 個，我們都照人力配置的，...政府單位在這部分的補助上就比較缺乏，可是我們非常的需要。...希望還可以再多一點人力，那我們這邊聘請的人力是還 ok，可是有個缺點就是因為位處山上所以請人維艱啊！有些照服員待個幾天就不想待了，所以我們人員時常流動，因為他們覺得很遠、偏僻、待不下去，所以流動率比較高。」（N4）

「...這個部分我們人力是算 ok 的，因為人力上還算是充足。...社工人員只有我自己一個啦，照顧服務員有 12 個，3 個護士，所以是 ok 的啦。」（N5）

「以人力來講喔，當然再多我們都還是會覺得不大夠啊，...我們目前的人力大概是職員有 25 人，另外司機、工友、技工、廚師還有照顧服務員，...總共這部份我們有 25 人，那遊民所那邊還有駐衛警察 5 個，約聘僱人員有 3 個，然後從內政部彰化老人養護中心借調 1 位護士，還有臨時人員 47 個，裡面包括外包的護士 10 個人，然後照顧服務員外包的有 37 個人，所以目前總共有 105 個人。...大部分都是具有公務員的資格，所以素質、經驗都還算是不錯啦，應該是優於私立的機構。」（N6）

「...就是專職的護理人員比較缺乏，可能是因為現在年輕一輩都希望說在醫院比較有多一些臨床經驗，那如果說有些在臨床有十幾年的工作經驗的護理人員要轉戰來機構，他們的價碼又比較高，因為他們總覺得經驗的累積應該是要跟薪水成正比，但對我們而言會覺得這是會造成我們成本上的壓力。...我們照服員台籍有 10 位，外籍的也有 10 位。護理人員我們有兼職的，總共有 2 位兼職、2 位正職的。」（N7）

「...其實在人力資源上，目前我們比較缺乏本地的照服員，要招募本地的照服員比較不容易。...總共有 34 位。...我們護理人員有 4 位，那照顧服務員差不多有 22 位，...外籍的目前有 10 位。...目前就服務人員數量來說是算足夠的...」（N8）

(二) 志工

由訪談內容得知，受訪者表示機構或多或少都有志工，在人數上各機構是不等的，志工的類型則可以分為自願服務的志工，以及被強迫服務的志工。首先，以自願服務的志工來看，則分有機構自行成立或申請的志工隊、各宗教團體的志工、機構鄰近學校的學生、基金會、機構鄰近的社區協會，以及住民家屬等，而由於機構的志工服務較趨於不定時，至機構服務的時間較不固定，一般來說機構大多是有活動舉辦之時，會通知志工前來支援服務，而志工們亦會在平日或假日至機構陪伴老人家或是協助機構做一些服務。其次，就被強迫服務的志工，則是以服社會勞動的志工為主，這類的志工會協助機構做環境整理或是借助其專長，幫忙機構做像是油漆粉刷之類的服務。受訪者認為，藉由志工的協助與支援，對於機構無論是在照顧老人或進行外展服務時，皆是有所幫助，使機構除了有內部自身的人力外還有志工的人力可以幫忙與運用。

「...我們的志工也充足，志工分有兩種，一種是自願服務的志工，另一種是被強迫的志工，就是酒駕而服社會勞動的志工，這種志工在我這邊有 10 幾位，而且還會替換，那這些志工會幫我們協助環境整理或是其他的，那他有專長的，像是我們樓上在油漆屋頂的消防管線，那會油漆的就幫我們漆，運用這樣的人力來搭配是夠用的。...我們海青有自己的志工隊，已經成立有 16 年，...那因為我們現在有三個點，志工隊變成說兩個禮拜到戊山園，兩個禮拜到我們這，兩個禮拜到苑裡中心去這樣巡迴輪的，所以等於是六個禮拜後再回到我們這邊。」(N1)

「...志工部分我們平常假日有祥和小隊過來幫忙。」(N2)

「...我們這個機構本身就有申請志工隊，就是台中市的祥和志工隊，...我們自己機構有成立一個所謂的志工隊啦！...基本上像這種機構的志工服務喔，...我們多半都是在辦活動會通知志工人員，或是志工他們是不定期的，如果他們有空會就來說要來幫忙協助，但因為這樣我們就比較不好安排，那這個部分是在長照機構裡面比較常見的情況啦，而且長照機構裡面有申請志工隊的很少，像在中部我們應該是第一家啦！不過我們也是希望說在這個人力資源的部分可以比較充足，因為有志工的加入，那對老人的照顧來講也會比較好，尤其是在外展的時候...那有志工支援的話，幫助也會比較大...」(N3)

「...我們有一些小團的志工，不是大團的，他們都會來陪老人唱唱歌啊。...都是我們豐原這邊鄰近的業餘、退休的人，就是像一些社區的婆婆媽媽啦！」（N4）

「...志工方面的話，我們志工很多都是家屬自己跑來當志工的，所以我們的志工也沒有什麼說對外要募集多少，也沒有什麼志工隊的，主要都是家屬自動自發來幫忙，因為我們每次只要辦活動他們都會很踴躍的參加。」（N5）

「...我們還有一些志工可以幫我們，這些志工的團體形形色色都有齣，...包括有佛光山的啊、佛教、基督教跟天主教的團體，還有像法鼓山跟我們附近達德商工的學生，都會來我們這邊來幫忙，所以我們除了自己的人力外還有志工的人力可以幫忙。...志工算還蠻多的。」（N6）

「志工是沒有，不過現在有些學校會要求學生有志工服務多久的證明，那我們都會願意讓他們來做一些短期的，像是一天幾小時或是假日的，都是他們自己找過來的。...因為我們在這邊沒有去做整合，主要就只是學生，還有一些協會，我們有固定基金會的一些人會來幫忙帶阿公、阿嬤...」（N7）

「志工有，但是比較少...」（N8）

二、財力資源

安養護機構在財力資源這部分，筆者則分別以公立機構、私立財團法人機構與私立小型機構分別說明之。

首先，就公立機構來看，經由訪談內容得知公立機構的經費預算都是靠政府的預算所支應，並且不像財團法人機構有募款的壓力，因此受訪者認為在經費上算是充足。另外受訪者表示，在補助款方面，則是向地方政府申請補助，但原則上補助不多，公立機構主要的經費來源仍是依靠政府的經費預算來支應。

「經費預算這種我們都是公立單位的預算，我是覺得這樣是比較充裕啦，而且也沒有募款的壓力，像有些私人財團需要靠募款，那這方面我們是比較充裕的，...原則上在經費預算這部份我們算是蠻夠的啦！...如果說中央單位是沒有補助的啦，因為它覺得說你們地方的事，那中央對我們辦很多活動都是沒有在補助的。所以只有台中市政府有補助，那像剛剛講的有一些專案的計畫會補助，但原則上也是沒有補助的啦。」（N2）

「...因為我們是公立機關，那一切的開支來源都是靠政府的預算支應，所以我們也沒有募

款的壓力，那經費也算是充足，如果經費愈多當然愈好但也不能講不夠，…一般來說的話，這樣的經費財力應該是算足夠，沒有什麼困難的。」（N6）

再者，則就私立財團法人機構來看，此類型機構的經費來源主要來自於董事會的個人認捐與社會大眾之捐助、募款等方式，就受訪的財團法人機構表示，目前機構在財力資源的部分，並無明顯不足的問題，機構本身皆是能自負盈虧的狀態。若就政府補助方面，受訪者表示地方政府每三年有一個設施設備汰換的申請，但補助金額逐年在減少，此可能是因為縣市政府之經費較缺乏，並且對於財團法人機構的要求也較嚴苛使得補助極少，因此不容易申請到經費補助，但受訪者表示仍是希望政府在對財團法人機構的補助上能有所增加。

「財力的部分我們算是還能自負盈虧，因為公辦民營那邊有部分補助，那這邊現在是虧本的，因為投資的關係嘛，但是董事會用別的方式，因為我們還有做外展服務，所以這樣子來正負相加是夠的，還不到足夠但也不到虧錢的地步。…預算的話應該算還好啦，只要我們提出申請都還可以得到滿足。」（N1）

「...我們不是一個財團的機構，我們是從一個協會然後慢慢發展成財團法人，所以能到經費平衡就算蠻厲害的。...是靠董事會的個人認捐，因為有的是醫生，有的是老闆，所以像這塊地也是我們執行長捐的。...從機構開始慢慢累積將近 20 年的能量，加上這過程中的一些捐贈、補助這樣...那有時候如果機構不夠錢會找董事會去募。那因為我們還算爭氣，所以到目前為止還小有盈餘...」（N1）

「政府補助就跟一般的機構一樣，三年有一個設施設備汰換的申請，那就看政府的額度，可是逐年在減少，政府的補助感覺上愈來愈嚴格，當初補助的時候比較寬鬆，像現在各種專業人力要怎麼樣補都規範的很詳細。」（N1）

「...如果看公部門給我們的一些資源的話，現在台中縣政府的一些補助好像都不容易能申請到，可能是因為縣府經費比較缺乏，還有政府也對我們這種私人機構單位的要求比較苛刻...」（N4）

「目前經費是還算沒問題，而且現在營運上也都已經從負到持平，現在是已經營運有比較好了。...我們最需要的就是我剛剛說在公部門的補助是希望能多增加，因為政府的增加補助會對這些長者多一些老人福利啦！妳想想看我們財團法人每年的預算錢是這樣子，所以就只能做這樣子，老人家的食衣住行我們都要面面俱到，...希望政府能夠給我們一些經費

上的補助，給我們的老人家提供更好的服務。」（N4）

「財力假如說以捐助來說，我們的捐助收入是不多的。...主要還是靠一般民眾的捐助。...政府的補助也不算多，因為我們現在如果要申請的話，他們政府都說經費比較困難，所以雲林縣政府幾乎沒有補助我們什麼。主要是因為財團法人的關係，那我們有時候會跟內政部申請。...要看我們申請的情況，有時候跟內政部申請時它經費夠的話就會比較補助給我們。那縣府的話就是在公費轉介收容的個案部分會給我們補助這樣子。」（N8）

接著，針對私立小型機構在財力資源方面來看，受訪者皆表示機構的財力資源目前算是還足夠，其認為可能是機構規模小、並且機構設立及經營也有一段時間，因此機構在財力經費上並無不足之情況。亦有受訪者表示，政府對於小型機構是沒有任何補助，機構的經費完全是依靠業者個人資金去籌措，由於法令規定小型機構不得像財團法人機構一般去向社會大眾募捐款項，因此若機構業者本身的財力無法負荷，則就無法使機構正常營運下去，進而面臨歇業之局面。

「財力的部分...政府完全不補助嘛，全部是要靠你自己去籌措經費嘛，那小型機構我剛剛講的那三不，它除了要自己籌措經費外，政府也不補助，稅也不能減免，也不能對外募捐，所以你必須要自給自足...」（N3）

「完全是靠個人資金去籌措，那我也有講小型機構基本上有三不嘛，其中一項就是不得去募捐，所以我不可以對外打著我杏林老人養護中心要募捐，在財團法人來講，募捐是他們很大的一筆收入，除了政府的補助之外他們還能向外募捐，向財團去募款。但是，小型機構不行，你的募款就只能向自己募款，...像我就是事業的負責人，那我也兼機構的主任，所以所有的經費都靠我自己去籌措，那最主要就是靠我自己的財力嘛，如果我財力不足的話，我就不足以去負擔起這個機構的運作，那這個機構顯然就是必須要歇業了，因為營運不下去...」（N3）

「...因為我們是小機構啦，所以算是還好，ok啦，如果大機構的話負擔就會比較重，啊政府的補助我們這種小機構是沒有補助的。」（N5）

「我覺得財力資源上還算足夠啦！因為我們已經經營10年了，那在早期經費比較缺乏而已。」（N7）

三、物力資源

安養護機構在物力資源這部分，筆者則分別以公立機構、私立財團法人機構與私立小型機構分別說明。

由訪談內容得知，受訪者表示公立機構就機構環境方面是比一般私人機構來的佔地廣闊，鄰近郊區與公園，因此環境清幽。再就設備來看，受訪者表示公立機構設立已久，因此房舍的老舊是最令其困擾之處，但目前皆有計畫進行整修。而就器材設備方面，公立機構會每年編列預算由立法院通過再執行添購，以目前的情形論之，受訪者皆認為公立機構的經費預算編列足夠，且器材設備無缺乏的情形。

「...在環境上我們是比一般私人機構還大的，所以在環境是沒有問題的啦，因為如果我們以內政部的比例來算的話，我們這都還比它規定一個人所需多大的空間都還大多了。...設備老舊的話我們這是房舍比較老舊啦，不過也有計畫要翻新，那我們已經提計畫到市政府，因為如果要整個翻新的話經費是蠻龐大的。...器材的話是還好啦，因為我們時常會更新，因為我們器材的經費預算是編的還算充足，還算足夠沒問題的。」(N2)

「那像物力的部分，老實說我們是真的不滿意啦，因為院舍老舊將近 40 年，還好現在是有在進行整修了。那設備當然也許是不夠好啦，但這陸陸續續有開始在添購，經過我們編列預算來做改進。...我們就是編列預算不是申請，每年的編列預算然後立法院通過後，我們用自己的預算來執行去購買。...我們這大概有 3.5 公頃，所以環境倒還不錯啦，旁邊也有森林公園可以去散步、爬山的，環境還算是優雅啦，只是說院舍比較老舊點，現在正在進行整修了。」(N6)

就訪談內容得知，財團法人機構中的N1與N4之受訪者認為在物力資源方面，對於其機構的環境是很滿意，與其他很多私人小型機構相比佔地廣大、設備亦算充足，而受訪者N1表示，由於機構為近幾年成立，在入住率上還未達到滿床，機構中有許多仍為閒置的空間，因此環境與設備器材等方面在執行此服務上皆綽綽有餘；N4受訪者則表示，其機構目前物力資源上則是在復健器材較為缺乏，需添購或靠外界捐助。另外，N8受訪者認為在物力資源方面，則表示其機構由於較缺乏外界捐助，因此物力資源比較不豐富，並且機構成立年份已久，院舍老舊，目前雖有進行整修之計畫，但由於與現行建築法令規定有所差異導致有所

衝突，使機構在院舍整修之時造成困擾。然而，三間受訪的財團法人機構在物力資源上有所差異，由訪談內容得知這樣之情形可能與機構成立時間長短、捐助募款情況以及基金會、董事會的財力狀況等因素有關。

「物力資源的話，我們這中心跟很多機構比起來應該算是好的，我們的設施設備算充足，充足到因為我們還沒有住滿床，大概小部分的空間是還閒置在那邊，...所以我們目前算是充足的，我們機構是新的，在物力這一部分算是沒有問題的，而環境我想在台灣的機構算是還不錯的。」(N1)

「物力的部分，目前是該有的都有啦，環境也蠻大的，那如果說不夠的話就是復健器材還是需要外界的幫忙，要不就是除非以後我們營運增加很多的話，可能就能夠再多出些經費添購。」(N4)

「這方面的資源都還好啦，我剛剛有講到就是以機構捐助的這方面不是很多，雖然有一些但不是很多，所以你要說資源的話不算是很豐富啦。...我會認為說因為我們這個機構已經有 25 年了，那有一些在建築方面會有些限度，20 幾年前的建築的一些相關法規，那個時候我們是合適的，可是到現在就會有一些不足的地方，所以最近這 2 年我們就會面對到一些變更，說是法令上的要求，我們則在做一些內部的整修上會比較痛苦的，如果要說不足處，我覺得是可以這樣講的。」(N8)

由訪談內容得知，有受訪者表示約有70%至80%小型機構在場地方面是租用，並非自身所擁有，就受訪小型機構之情形來看，僅一家機構之場地為業者自有，另兩家則皆是承租使用。然而，機構院舍若是承租使用的，受限於場地非自有的與經費有限等因素，則機構業者就不太願意花較大的成本去改建院舍原本之建築，對於整體環境改造做得較少，主要都是以設施設備的補強為主，較少投入大量資金大興土木改建。那依受訪機構表示，機構的各項設備、器材皆依照相關法令之規定來增設，而不足的器材部分則逐年增添，目前皆無不足的情形。

「...機構駒，大概有百分之七、八十左右場地都是租用的，場地一旦是租用的就會有它的設限，那一般來說如果是租用的，那在整個場地的規劃什麼的也就會求取比較精簡，就不太可能會去花比較大的成本去改造，那現在舊有的機構大概就是這樣子啦！...基本的相關法令規定的一些設備、器材都有啦！但是受限於這個環境不屬於我們自己有的，所以在整個環境改造部分這方面就是能做的比較有限，限於經費的問題啊，另一方面也限於這個場

地不是自有的，...比較不願意投入比較大的資金去做環境上的營造或改造，...」（N3）

「物力方面的話，我們就是逐漸在增加設施設備，最主要是我們經營也有一段時間了，...都有之前的一個模式基礎在了，...在物力資源方面，因為我們機構也比較精簡啦，不會鋪張...」（N5）

「...因為我們機構這棟並不是自己的，是用承租的方式，那以前這一家是婦產科醫院轉型的，所以主架構跟很多房間的設計是以醫院的架構下去，我們再去做部分的修改，沒辦法大興土木，但在我們經營者的角度來看大興土木也是沒有那個必要的，因為你符合法規就好了，大興土木以後也不是我們自己的，而且花費也很大，輒就成本的話如果是輒就在自己的資產上面會覺得理所當然，但是建立在別人的資產上我們還要一直被輒就，那就會覺得不 ok，所以在設施設備的方面就是用補強...設備器材是覺得還足夠啦。整體的環境大體上就是妳看的這樣，...」（N7）

四、其他服務資源

此部分針對受訪機構在訪談中，除了人力、財力及物力資源外，還有哪些服務資源是目前機構認為所缺乏的，將之做一整理。透過訪談內容得知，其中有受訪者表示其機構缺乏復健服務資源和復健師、營養師、藥劑師、社工人員等團隊之介入，因此希望能增加復健服務，並與鄰近醫院合作，以及增加專任的復健師、營養師、藥劑師跟社工數量，使機構內服務能更臻完整，給予入住老人有更完善的照顧，這部分則是與目前政府的法令規範及機構內部的人力編制有關。

「我們現在對服務的部分喔，就是復健希望能夠有再增加，那我們目前也是有在規劃增加啦！還有我們機構現在雖然也有營養師，但我們營養師跟復健師都是兼任啦，我們希望之後是能有專任的，這樣對老人也比較好，那這一塊就是需要人力上的資源溝通，像是人事費，或是未來編排上我們還會再加強，這些部分之後在董事會的開會上我們都還會再提出啦！」（N4）

「...因為在現行機構裡頭，它需要一些其他的團隊介入，比如說營養師、社工跟藥師，那醫生方面我們是有配合彰基跟漢銘醫院，至於營養師跟社工我們都有請到相關的兼職的人員，那再來就是藥師方面，因為藥師在整合照護計畫裡頭，還有政府大方針的十年長期計畫裡面也是有藥師諮詢這方面的介入，但是政府都沒有明確的方針要做到哪個地步，所以在這方面的話...我們又要按照政府的政令走，因為評鑑制度裡有這一項，可是呢，又沒有

明確規定，那我們機構有找到相關的藥師，可是我們跟藥師也都不知道該做些什麼，所以在這方面會感覺到比較窒礙難行，這也是跟政府的法令有關係。」(N7)

「我們目前還比較缺乏的就是復健的方面。...目前是有沒有跟醫院合作復健服務，我們在斗南這邊沒有。」(N8)

肆、與政府單位間的溝通與協調整合情況

一、透過一般行政管道之方式

由訪談內容得知，受訪者表示在老人機構安養護服務上，若從一般行政管道來看，機構與政府單位之間針對老人機構安養護服務相關議題的溝通與協調整合管道主要是透過公文、電話、傳真或是靠承辦人員至機構稽查等方式，而聯繫會報、座談會等開會方式則占較少。

「...有問題的話，我們會經常去市府開會嘛，然後去做報告，如果是在一些在執行上的細節問題我們也會跟市府那邊做聯繫。...如果說是針對安養護機構的開會的話是很少的，因為我們的開會是很多人要去的啊，比如說文書、資訊等等的，但是這些開會是跟安養護機構又不一樣。如果是真的安養護機構的開會的話，我相信很多私人機構也是很少跟政府在開會的，只有政府一年來看一次機構，這種做公開的考核比較會有可能溝通到啦，之外就很少針對我們機構的問題來做開會的，包括中央也幾乎是沒有。」(N2)

「這個就是一般正常的駒...機構跟社政主管機關的來文、行文啊，這樣正常的溝通...」(N3)

「很簡單啊，我們隨時就是電話連絡，只不過講歸講，有沒有用是另外一回事了。」(N5)

「...有開會，聯繫會報很少，因為一般有問題的話承辦人員就會直接跟我們聯繫，或者是疾管局、衛生局都是直接電話聯絡或傳真。」(N5)

「我們在跟政府的執行面是屬於配合狀態，就是政府有公文過來要我們配合相關執行的話，我們就回文然後檢附相關的資料，...」(N7)

「...以縣政府來說，就是它們有一些所謂的聯繫會報，...那像內政部有老人福利機構的聯繫會報，它們也會傳達一些有關法律還有新的資訊，或者辦一些研習會也是有，提供一些這方面的資訊給我們，...」(N8)

二、透過協會之方式

另有受訪者表示，除了透過一般行政管道與政府間做溝通及協調整合的工作之外，機構亦有藉由長期照顧發展協會作為一對口管道來發聲，由協會代表縣市內全體的安養護機構業者向政府單位進行溝通整合與協調等工作。

「...因為我們執行長算是跑比較前面的，所以很多的政策或是當需要民間、業者的意見時，政府那邊都會邀請我們執行長，他甚至會參加到政策的部分，所以在跟中央的溝通上也都還算可以，甚至有時在一些法條草案的時候都會詢問過我們執行長，然後會去開會、發表意見，還有我們執行長本身也是老人福利機構協會的創會長，所以他還蠻有影響力的，可以代表大家去發表意見，甚至是改變草案，他認為太嚴苛或是該怎麼做才比較好會提出...有一個主導的身分，反映目前社會跟業界的現況，還算是一個民間的意見領袖啦，那在這部分應該還蠻蠻好的。」(N1)

「...那我們業界也有所謂的團體，就是台中市長期照顧發展協會，我就是這個協會的理事長。...所以我跟主管機關的溝通管道，我大部分都是以這個協會來做對口，因為協會就是代表整體的，很多問題像是評鑑指標的溝通討論啊，...」(N3)

三、溝通與協調整合之情況

多數受訪機構認為與政府單位間的溝通及協調整合情況是算良好的，但其中幾位受訪者則表示，與政府之間較少密切溝通，以及政府對於機構業者提出之意見較缺乏聆聽與重視，此部分則有可能使雙方之間在老人機構安養護服務政策執行過程中出現問題。

「...在基層的溝通上沒有問題。」(N1)

「原則上在溝通方面其實不是很多耶，比較是讓我們自主的嘛。」(N2)

「...我們台中市政府社會處主管機關都還蠻願意跟我們溝通的啦。」(N3)

「溝通很暢通啦。」(N5)

「因為我們本身就屬於政府公立的單位，所以我想我們在層級上我們有自己的上級單位，還有運作管理的模式，所以跟相關的政府機關，不管是上級或是縣政府的聯繫，我想在溝通協調上應該都是沒有什麼問題的啦。...溝通聯繫還蠻頻繁，那跟縣市(政府)是有很多要聯繫、溝通的都沒有問題。」(N6)

「...至於有沒有太密切的做溝通啊，這部分是較少的，幾乎沒有啦，因為我覺得人家是我

們的主管，那他們要我們做什麼我們就乖乖地照做就好。」(N7)

「...不過我是覺得說政府在聆聽我們意見的部分比較少。」(N8)

伍、機構與政府單位間的互動情形與互動方式

一、互動情形

由訪談過程得知，受訪機構與政府之間並無互動不佳的情形，其中受訪的苗栗縣、台中市、台中縣、雲林縣機構及彰化縣公立機構認為在與政府單位的互動情形良好、順暢；南投縣受訪機構與彰化縣私立受訪機構則是表示與政府之間的互動情形普通，並無明顯好壞之感覺，而其中彰化縣受訪者N7則認為，由於其縣政府業務承辦人員變動率高，使得機構與承辦人員良好互動剛建立、維持不久就面臨承辦人員換人，必須重新培養的情形，則受訪者對於這樣的情形感到無力，因此目前對於和政府單位之間的關係抱持著被動的態度，與政府間較少有互動之情形。另外，大多機構表示與政府的互動是以公務的正式管道為主，少有私底下之互動，僅有受訪者N2表示與政府間反而是以私底下互動為多。

「...因為我們有些業務上的合作，那政府把資訊給我們，我們就去執行，或是我們發現問題跟政府報告，主要在社會處跟衛生，還有長照這三個部分比較多互動。那這三個單位的聯絡就像我剛剛講的，是很順暢...私底下就比較少，以公的正式管道比較為主...」(N1)

「大部分都是私下會比較多啦，我剛剛有提到開會的話是很少的，有時候我們是會私底下去拜訪政府那邊，針對我們的議題去找他們...」(N2)

「...我們台中市政府社會處主管機關都還蠻願意跟我們溝通的啦。我想全國各縣市最具有同理心對待的縣市政府就是我們台中市政府了，真的是不錯，他們比較能夠用同理心來對待...」(N3)

「當然是良好的啊，雖然說是監督意味啦，但我們只要是政府單位提出建議我們都會改善。」(N4)

「還好吧，政府它也不會說特別對哪間機構特別好嘛，我覺得都一樣耶。...那私底下的互動就比較沒有了，其實也是不太適合啦，互動上還是覺得盡量是公開比較好，我們也盡量避免私底下的。」(N5)

「應該還算是不錯啦，只是不牽涉到要錢、要人的問題的話，其他的業務問題都還是蠻好溝通的。」（N6）

「...因為在我們的主管單位老人科裡頭，它的專員變動率太高了，那我今天跟承辦員互動還不錯，結果他又調單位去別的地方，...我們的溝通模式、聯絡方式都覺得ok的時候，承辦員又調職了，那我現在就會覺得不用刻意去跟主管單位那邊培養關係，他們交代什麼事情我們就照做就好了。」（N7）

「私底下互動就是掛零。...如果沒有很熟絡，我們也就不會特別去熟絡了。因為我會覺得只要我們不違法、配合政令，...我們覺得還是少勾搭為妙，只要把自己機構裡的老人家顧好就好了，這對我們來講也比較重要。所以說，跟政府單位之間的互動是很少的，除非他們自己來找我們啦。...我們是處於比較被動的狀態。」（N7）

「我們跟主管單位，因為很多年認識，所以關係還算是蠻好的。」（N8）

二、互動方式

據訪談內容得知，機構與政府單位間之互動最主要有透過公文往來、電話聯繫、稽查等方式。另外，政府單位與機構間的互動方式還有透過每季一次的定期聯繫會報、政府委託機構辦理教育訓練等，而教育訓練這一部分可能是機構提案或由政府直接委託，雙方再相互配合執行。

但有受訪者N2與N4表示，其縣政府無論是聯繫會報、開會、活動、講習、觀摩等都很少辦，政府單位對於與機構的互動上是很不足夠，而受訪者認為機構與政府間定期的聯繫會報很重要，可讓機構有個平台能在會報當中將問題提出，有助於增進機構與政府之間的互動關係。內政部針對公立機構與私立財團法人機構則有辦理聯繫會報，但若就私立小型機構來看，其主管單位為各縣市政府，受訪者表示地方縣市政府反而較少有聯繫會報與會議之舉辦。

「透過的方式就是藉由定期的聯繫會報，每季會有一次，大約三個月的時間，...還有就是我們會提出很多方案為苗栗縣市的機構做教育訓練，政府很多的教育訓練我們也都幫它做了，就是由我們提案，或是政府直接請我們做，那我們就招集，地點不一定是在這邊，也有可能在其他地方，那就是跟政府配合。」（N1）

「...目前我們市政府針對安養護機構的活動是很少辦的，頂多只是辦講習而已，但講習也很少，其實我是覺得這互動方式真的很不夠。...我是覺得定期開個聯繫會報，現在連聯繫會報都完全沒有，我是覺得開個聯繫會報把各個機構都聚在一起，然後每一個機構有什麼問題都透過開會提出來，我覺得是還蠻需要的，還有頂多一、兩年辦一個觀摩活動也是不錯啦。...它是針對財團法人跟公立機構而已，那小型機構就沒有了，因為小型機構是縣市政府管理的，那縣市政府頂多都只是辦個觀摩而已，很少有聯繫會報跟會議，那在評鑑之前政府還會開個評鑑會議這樣子。...內政部是有辦聯繫會報啦，但目前市政府是沒有的。」

(N2)

「那在我們機構跟主管機關的互動之間，除了公文來往以外，承辦人員在平常有問題的溝通就都還蠻單純的啦...」(N3)

「就是公文。那私底下他們可能會來查核嘛，各部門都會，不管是衛生局、民政局、消防局跟社會處長青救助科都會過來...」(N4)

「...電話最快了啊，還有直接過來也可以啦...」(N5)

「我們是內政部自己所屬的單位，我們的上級就是內政部，那是跟縣市和鄉鎮是同等的，那跟政府的互動方式就是用公文、電話或是開會，大概是這些。...活動也有啦，但是不多，活動主要是我們上級單位會辦一些比較大型的聯繫會報，這是縣市政府跟相關單位一起參與的，那在這會報裡面可以解決一些互相的疑問跟困難，也可以促進、增加溝通，那我們自己辦活動也會邀請他們來參與啦，比如說我們有的時候會辦研習活動，那會請他們來參加，...每個機構派的人也不一定，大概就是以這樣子的方式來做互動。」(N6)

「用公文、電話聯繫比較為主而已。」(N7)

「...如果有發生問題的話，會先跟雲林縣政府社會處老人科那邊聯繫，算是我們的主管單位嘛，那我們會跟他們匯報，主要透過公文跟電話的方式。」(N8)

陸、加強機構內相關人員工作態度之方式

一、加強機構人員工作態度之方式

(一) 內、外部教育訓練

據受訪者所提供之資料，可知安養護機構對於加強內部服務人員的工作態度，主要是透過內、外部的教育訓練等方式。機構受訪者表示，

以前的照顧服務人員較少有機會能參加外部教育訓練，幾乎僅是以機構內部的教育訓練為主，由於在2009年下半年度政府的相關法令修定後，公告照顧服務人員必須每年要有20小時以上的外部教育訓練時數，機構內部自行辦理的教育訓練則不算在時數內，此舉使得照顧服務員才有較多的機會接受外部教育訓練課程。不過有受訪者認為良好之機構，其服務人員的工作態度養成，仍是仰賴機構本身的內部教育訓練為多。然而教育訓練的課程包含專業能力之培訓，內容以護理與照顧為主，以增進護士及照顧服務員的專業技術能力，機構內無論是主任、照顧服務員、護士還是社工，皆會至外面接受教育訓練課程，使其能吸收更多、更好的資訊回到機構提供服務。

「我們有自己的內部教育訓練，然後我們也會讓他們去外面上課，譬如說最近有一個其它協會辦的活動不錯，那我們就會讓我們相關人員，像是社工、職能治療師出去上課，...那除了20小時的課程以外，我們還會覺得某些課程訓練符合我們機構的需要，那就會讓同仁去上，還有就是工作人員會跟我們講說這個課程他想要去上，...再來，我們機構每年都有外聘督導的課程，我們在各組都有外聘督導，然後每個月上課一次，找不同學校的老師進來上課，...所以其實我們在教育訓練跟講座部分辦的很多，也參加的蠻頻繁的，再加上我們內部自己辦的一些訓練，我們的訓練也真的都很多元，不是只有照顧而已。」(N1)

「...一直都有在辦教育訓練，我們一年平均最少要辦20場以上，是最少喔，所以我們每個月會辦在職訓練，除了在職訓練我們也會辦其他的講座，應該不只20小時了啦！」(N2)

「教育訓練有分內訓和外訓，外訓就是我剛剛講的我們辦的所謂研習會啊這些，那以前的照顧服務人員比較少有機會能去參加這種外訓課程，是因為去年下半年政府的法令修改出來，必須要有20個小時的時數，所以現在照顧服務人員必須要出來參加外訓，在此之前的話幾乎都只有內訓而已，那內訓的話就看你是哪一方面的訓練，那在我們機構裡面的類型就是分一般跟專業的教育訓練，像是護理、社工這種比較專業的教育訓練，那包括我自己也會給他們上課，甚至於還有院務會議這部分還會在我們的居家護理人員的專業養成訓練課程，...所以基本上機構大部分做的好的話都是靠內訓，就是機構內部的訓練...」(N3)

「一般我們會有對內在職訓練跟對外的在職訓練，那對內我們都會排定不管是對照服員還是護士等的專業能力培訓，比如說在照護的技術上的課程；另一塊則是我們會對同仁的專業能力，不論是社工還是主任、照服員、護士，會讓他們去外面上課，再吸收更好的資訊回來，那每年要有20小時以上的在職訓練時數嘛，讓他們上課回來可以跟其他同仁分享。」

(N4)

「...工作能力就是靠一些教育訓練，這個是一定要的，而且都一直有在做。...辦的頻率大概是1個月至少2次，我們有時候會聘請外面的老師過來機構，或是我們去上課完回來宣導。」

(N5)

「...每個月都有辦理員工的在職訓練，那這種訓練主要是照顧服務方面的訓練為主，以護理跟照顧服務為主，然後加強我們對服務對象的一個品質。」(N6)

「...只要有相關的課程來，我就會請員工去上課，而且政府的政令裡是有規定要上滿20個小時的在職訓練，所以他們都會去上課。那再來就是我們內部的話，每個月也是會做在職進修，是大家輪的，不管你是護理人員還是看護人員都要做相關的paper報告，...」(N7)

「我們都會辦在職訓練，特別像服務態度、生命成長這方面的課程，...就是請專家、老師到這邊來上課。」(N8)

(二) 講座、內部會議、專案小組等方式

此外，機構還有透過開辦講座或是舉辦會議的方式來加強其機構人員對工作之態度以及對服務內容的了解。另有受訪者表示，對於機構內一些特殊個案，則還會成立個案研討會、專案小組來專門探討，使內部服務人員能夠應對與處理較為棘手的個案情況，加強服務人員的工作態度與對個案之了解。

「...還有其他的...包括我們各組每個月會有一個組務會議，...那每三個月我們會做一個聯合會議，如果有比較特殊的個案，那我們會辦專案小組，那透過專案小組來做一個加強員工的服務跟了解。」(N2)

「...另外還有一種叫個案研討會，有特殊的個案我們會提出來大家一起討論。...特殊個案研討會是上半年、下半年各一次，那每一季都會有一個一般的個案研討會，就針對新進院民適應的情況來做討論，或是一些比較特殊的個案突然發生的異常或特殊要處理的行為啊，大家覺得比較棘手的，我們就會特別去做指導。那我們也會有辦一些政策性的講座，這些通常是上級要求的，像人事行政局或考試院要求，每個機關都要辦理一些像法制、兩性平等、行政中立這種政策性的講座，然後我們自己當然也會辦常常我們跟我們專業相關的專題講座，邀請專家學者來做演講，像我們社工、照顧服務員的也都有，針對專業訓練方面的課程來辦。那我們針對新進人員陸續進來，也會差不多每半年辦一次新進員工

的內部講習，那我會參與把政策性的工作交代他們。...還有我們每個月都會召開一個家務會議，家務會議也會安排一個讀書會，...也有很多在講怎麼加強服務態度的，或者是個人情緒管理的課程，那透過這些訓練應該是可以加強同仁的工作態度或是對工作目標的了解。」(N6)

「...我們還會有危機式的處理啦，像是假如說這個月有一、兩個個案因為意外事件被家屬抱怨，那我們就會在每個月例行性的開會上做檢討。」(N7)

「...平常我們在每天早上有一個教班，就是上班開始時有一個會議，利用那個時間做一些衛教，還有一些工作的檢討，還有一些訊息的傳導這樣子。每天都有大概是20到30分鐘的時間，我們就可以利用那個時間提出一些工作上的問題，把它提出來討論、檢討，...」(N8)

(三) 定期測驗

機構為了要了解服務人員對於參與各項教育訓練課程後之吸收程度如何，則會針對一些特定的課程、專業技術能力等進行考試與測驗，以考核其能有效地吸收各項教育訓練課程教導之內容，並且運用在平日的服務當中，受訪者表示，除了本籍服務人員必須接受定期考試外，外籍服務員亦是如此。

「...我們也有小老師的制度，對一些在服務上面有強項的同仁，也不一定是強項啦，就是分配可能這一部分哪一位同仁負責，那他就要針對這部分做更進一步的受訓跟了解，將來就做小老師來教導其他同仁，我們也會定期的考試跟測驗。」(N)

「...再來就是最新加入的一個訓練就是每個月我們都要考員工一個技術，就是關於照顧方面的技術，那因為我們旗下員工很多嘛，所以會每個月輪流，像是 A 先跟我考，他考核過就去考其他員工，外勞也是要去跟他考，所以他們每個人就要把那技術練的熟練才可以去考別人。那還有我們是連外勞也會做在職教育訓練的...」(N7)

(四) 個別督導與面談

有受訪者表示，針對機構內少部分表現不理想的服務人員，則會對其做個別督導與面談，以了解其人員表現不好之原因所在。

「...如果是像個人的話我們會做面談啦，就是對人員做個別督導，像如果有一個比較特殊的服務政策的話，有少部分的人員做的比較不好那我們就個別督導他，看他情況是出在哪個地方，因為不可能每一個同仁都很優秀啊，那就是針對比較不如我們理想的同仁來做個

別督導跟面談，...」(N2)

二、各項訓練課程、講座對於機構人員素質之影響

據受訪者們表示，透過參與各項外部與內部的教育訓練、講座、研習等課程，除了加強機構服務人員的自我工作能力外，對於專業知識、團隊工作默契、向心力、凝聚力、機構認同度等方面皆有助於提升，且認為這些訓練課程必須要不斷的持續舉辦，並運用及落實在平日之工作當中。然而，有受訪者認為這些教育訓練對於機構人員來說，亦是一種提升自我價值的投資。

「...除了向心力的凝聚外，他們也覺得自身有所成長。那我們像小老師還需要做報告，因為每個人都有不同的專長嘛，那透過這樣做一個簡報也能讓他們訓練上台的口才啊，...不僅能讓其他同仁學習到很多，也讓小老師們的口才、台風也都訓練得不錯。」(N2)

「對凝聚力有提升啊，...」(N4)

「這些課程來講的話，是會提升他們的工作能力還有一些工作默契，其實這個平常也都落實在每天的工作當中啦。」(N5)

「...要不斷的做這樣子的研習，那通常會有一段時間效果還不錯啦，可是總是需要一直不斷的增強觀念或是增加一個激勵啦，都有效但就是平常要一直不斷持續著就是。」(N6)

「...我覺得他們對機構的認同度都很高。至於說這些教育訓練會不會提升他們，我是都跟他們講說，很多東西是可以做一個自我的投資，那今天你不在這個機構工作，但萬一你之後還是要走這個領域，在面試的時候人家都希望你可以為機構貢獻比別人多，那我想你之前的投資就會大大提升了自己。」(N7)

「...我們當然也是希望可以透過這些活動讓他們的向心力跟凝聚力比較強，這是我的目標，...」(N8)

「那我覺得不管怎麼樣，在這些課程當中，不光是個人的成長，他也增進跟團體、跟別人的一個互動能力。」(N8)

柒、機構評鑑制度

一、機構在評鑑制度上所作之準備

經由訪談得知，受訪者表示機構方面對於評鑑除了依照評鑑制度所訂定的各項指標按部就班地努力執行外，也希望將評鑑制度所規定的各項指標內容融入在平日的服務當中，因為機構要將2、3年的成果呈現於評鑑資料上，並在短短幾小時間給予評鑑委員了解是很重要也很不容易的，故機構受訪者皆認為，若是要等到評鑑時間快到時才補做評鑑指標所需的各項資料是來不及的，會使得很多資料準備不及而造假，因此必須要在平日按部就班做準備，並且機構在準備評鑑資料之時，亦能同時檢視自身機構不足之處，從某種角度上而論也是一種自我考核的驗收。有受訪者表示其機構針對評鑑制度，則會成立評鑑小組，在評鑑後立即召開缺失改善會議，若有還無法改善的缺失則做列管處理，進而再逐步改善。另有受訪者表示，針對評鑑制度，機構除了要將指標融入日常工作中執行外，也必須要把各項資料準備工作分組負責，讓機構人員都能一起努力準備，提升機構全體人員的向心力。

「...希望把評鑑的事情融入在生活中，所以我們對評鑑的準備是從開始收老人那天就開始做準備，一切都融合在平日當中，所以我們在評鑑時就會在資料呈現上看起來比較順暢，因為評鑑就是老師來的那個時間可能有三個小時或甚至更短只有兩個小時，那他要看到我們這個機構2、3年做的事情，就是在資料的呈現上很重要。那我們這次的評鑑準備是把它當成成果展，不想要讓工作人員的壓力太大，...讓委員看到平常我們做了多少事情，...那所有的指標本來就要符合，...所以我們的評鑑不是只有機構裡幾個人去準備，是全部的人分組，...我還是覺得要大家一起做才有向心力。」(N1)

「評鑑的話我們是平常就會要求啦，那我們會把指標讓同仁了解要做到哪個程度，要求他們努力，那每三年的評鑑可能指標會有些小改變，但大部分都是大同小異啦，所以告訴他們都要依照這個指標來努力。那我們也會成立評鑑小組，做每一次的作業檢討，讓他們把每年度需要改進的部分在缺失改善會議上提出，尤其是在評鑑制度完以後，我們馬上就會開缺失改善會議，那有一些如果沒辦法改善的部分我們就會做列管，就是說這項指標還做不到內政部評鑑的要求，那我們就列管，開會時就針對這部分去討論有沒有逐步去改善，一定要改善到完成的，...」(N2)

「...評鑑這種東西是靠平常在努力的耶，不是等到評鑑前才來補做，這樣是來不及的，這很多東西都變成用造假的嘛，現在評鑑委員很聰明的，一眼就可以看出來你評鑑資料是不是作假的，所以作假已經是很不容易的，那你機構現在才開始要弄評鑑的東西真的是不

知道該怎麼做才好。」(N3)

「評鑑制度的部份我們就是依照評鑑制度指標，大概有124項，我們全部都有按部就班在做，平常在執行時我們都有依循這一指標在執行，因為評鑑不是能夠臨時抱佛腳的，一定是要日積月累然後到評鑑那天呈現，所以我們平常都有在做評鑑方面的準備啦，...」(N4)

「...以我們來講的話，就是平時都這麼樣子做嘛，沒有很特別啦，只是把累積下來評鑑委員告訴我們需要改進的地方再改善做好而已。」(N5)

「...內政部會設計評鑑的內容就是它的指標項目，那你機構要做到的程度標準喔，就是照著裡面做，那平常就要這樣做啦，當然評鑑之前也會因為要準備資料，所以檢視說自身到底有沒有做到指標項目嘛，...」(N6)

「...在去年11月我們大家就把可以分區做的部分分工負責，...我們都已經分配好，看幾月誰做幾月誰負責都分配好了，陸續開始做，也一直在做整合跟補充，所以評鑑日期還沒有定時，我們機構就已經弄了半年多了，妳看我們辦公室這麼亂就知道，哈哈，很多的資料，那他們就是一直在補新的東西進來，只要我們有做任何活動也是再添補進去。」(N7)

「我想其實我們平常都有在做，那評鑑其實從某種角度上來看也是一個自我考核的驗收，當然在準備的過程中會去看到平常的不足，那在準備之前也當然會努力把牠去做更好的呈現，我想這是比較積極的方面啦。」(N8)

二、評鑑成績優良對於機構之益處

根據訪談內容得知，評鑑制度對機構是很有幫助的，透過評鑑的指標項目可使得機構改善不足處，提供更好的安養護服務。那就評鑑獲得良好成績對於機構之益處，由於財團法人機構在初評時是與私立小型機構一同由地方政府負責評鑑，通過初評之後，則是與公立機構一起由內政部負責評鑑；私立小型機構之評鑑則是全權由地方政府負責進行，因此則分別從公立機構、私立財團法人機構與私立小型機構三者來說明。

首先，內政部對於獲得評鑑優良成績之公立機構並無任何補助，頂多僅是給予敘獎作為鼓勵，而就受訪者認為，獲得優良成績對於機構的服務人員而言是一種榮譽感，並會增加機構人員的自信心、向心力與歸屬感，對於機構的名聲亦會有所提升，但由於公立機構在收容上多以政府公費安置個案為多，在機構收容率上並不會因評鑑成績優良而有明顯

提升。因此受訪者認為就公立機構而言，獲得優良評鑑成績之益處並不大。

「...我們是沒有的耶，公立機構是完全沒有的，內政部那邊也都是沒有補助的，這對我們來講只是一個榮譽感，頂多我們給同仁一個獎勵。...公立單位是完全不會有補助的，那是針對財團法人才有在經費上作補助。...不見得是每一個公立單位都可以獲得這種優等獎，至少說得到優等會給我們一個榮譽的感覺，因為它肯定我們嘛，那政府頂多就是一個敘獎啦，敘獎也是對我們的一種鼓勵啦。...算是精神上的補助。」(N2)

「...我想評鑑對機構是很有幫助的，可以讓我們從透過評鑑的指標項目裡，來做改變或是改進。」(N6)

「那所謂評鑑如果獲得優良的話，當然以我來講的話因為我是機關首長嘛，吃人頭路當然要做好啊，...當然對我們機構來講，獲得優良我們的名聲會比較好，至於增加收容率倒是還好而已啦，因為我們這邊大多都是政府公費轉介過來的嘛，所以好處其實沒有很多，但得到優良總是能增加員工的自信心，也增加榮譽感嘛！在領導上我也有好處，同仁在向心力、歸屬感方面也會增強。」(N6)

其次，內政部針對在評鑑獲得甲等以上成績之私立財團法人機構，則有5萬元以上之獎勵金，並且亦會增加5%至10%的經費補助；而地方政府針對評鑑結果優良之財團法人機構，則依各縣市財力狀況不同在獎勵上作法亦不相同，但基本皆有頒發獎牌或獎狀對評鑑優良機構以示鼓勵。除此之外，受訪者認為評鑑成績所帶來物質上的益處較少，多是精神上之肯定，以及得到社會大眾對於機構服務品質之認可，提升機構名聲。

「政府給了我們一個獎牌，還有2萬塊的獎勵金，但是我們付出的應該不只那些啦，哈哈，不過這就是一個榮譽啊，再加上我們希望做一個示範的機構自居，如果成績不好我們也會覺得丟臉，所以我們機構的工作人員在評鑑的目標就是優等，沒有其他的，大家都是希望朝優等的目標達成，...還有就是對以後機構的名聲啊...老人家願意住進來我們機構的感受會更強一點，因為民眾不了解你這間機構的話就可能先上網比較，或是過來機構實地看一下，那我們這是優等的機構也就會比較願意過來參觀跟選擇。」(N1)

「...第一個，在內政部方面的補助上也會對我們機構多個5%、10%，再來就是說在我們機構的優質品質上也會讓社會大眾認可跟肯定，所以我們都會往這方面去努力。那也由於評

鑑制度的一個督促，我們也會依循制度這樣執行，對於機構在照顧老年人方面也比較能夠按部就班有制度化，比較不會亂掉。」（N4）

「那在評鑑的時候，老師給我們的一些建議也會讓我們之後服務的品質更加提升啦，是一個挑戰！...雲林縣政府針對評鑑結果優等是沒有什麼獎勵啦，只有獎狀，那內政部針對甲等以上是有5萬塊錢。...如果說對物質上面的話，好像政府那邊就沒有什麼的獎勵補助，就是精神上的肯定。」（N8）

再者，地方縣市政府對於私立小型機構獲得評鑑優良成績之獎勵，則與上述其對財團法人機構之獎勵相同，由於各縣市政府的財力狀況之關係，在獎勵金的發放情況不一，但基本上皆有頒發獎狀或獎牌給予評鑑成績優良之私立小型機構，受訪者認為對機構本身之益處在於自我價值提升、肯定其服務並提升機構入住率。而其中有受訪者表示，評鑑成績好壞會決定民眾選擇機構入住之優先順序，並且對於私立機構而言，評鑑成績要獲得甲等以上之機構才可與政府簽訂公費補助之契約，因此評鑑結果不佳，則會喪失接受政府公費補助個案之資格，對於機構之影響亦很大。

「...我們這間機構一直都是個優良、有指標性的機構，那當然機構得到這麼好的成績、拿到了優等，對老人家入住我們機構是有一定的幫助。」（N3）

「...基本上政府他也願意把老人家轉介到優良的機構，譬如說民眾在詢問的時候，政府方面雖然說要避嫌但他們會提醒民眾上社會處的網站去查詢評鑑的成績，然後去選擇他們想要的機構。這個就是在告訴民眾，評鑑決定一切嘛！成績的好壞就是代表機構的好壞，就這樣子嘛，那當然從優等選下來嘛，有人希望去住丙等機構嗎？所以評鑑成績愈好對機構的幫助是愈大。再來第二個很重要的正面性幫助就是，你機構今天要取得公費補助的契約，我們機構方面跟政府簽合約是要有條件的，必須是評鑑甲等以上的機構才能夠跟政府簽合約，才有資格接受公費補助的個案，那如果是甲等以下的就沒有機會了，政府不會跟它簽合約。所以你這個機構若是政府公費補助個案的拒絕往來戶的話，那對你機構是不利的，對機構的形象來講也是不好的。」（N3）

「...益處喔，我是覺得還好啦，南投縣因為目前經費的關係，也沒辦法給你什麼補助啦，啊獲得優良就是給我們一個肯定。...獎牌有啊，但沒有頒獎儀式啦，只是他們有拿過來啦，...」（N5）

「大概就是只有自我價值提升啦，其他好處我是覺得沒有。」(N7)

捌、機構在老人機構安養護服務政策執行過程中遭遇之困境

筆者藉由前述各項因素來對於老人安養護機構在老人機構安養護服務政策執行上之影響進行探究，了解筆者所假設之各項因素是否有對於此政策的執行造成影響，然而，在老人機構安養護服務實際執行過程當中，可能會有發生筆者未設想到之影響因素與執行上困難之處，故筆者則試圖從實證訪談的資料中探究，針對機構受訪者在實際執行過程中所遭遇到的困難與解決之方式，以對於影響我國老人機構安養護服務政策的因素有更臻完整之了解，茲分述下列幾點。

一、機構評鑑制度帶來之缺失

機構評鑑制度能夠使機構的安養護服務透過評鑑指標得以標準化，亦能將政府政策較為落實，並讓業者在機構內部管理的部分有一個很好的依循模式，而透過評鑑也可以使政府單位對於安養護機構有所控管，但機構評鑑制度有利必有弊，對於機構業者而言，亦是帶來了一些缺失與困擾，以下分述之。

首先，有受訪者表示在以前沒有評鑑制度之時，小型機構的護理人員可以將全部的時間花在照顧老人家，而現今由於評鑑制度的關係，專業的護理人員是機構裡的支柱，但其反而有大部分的時間是被行政工作與評鑑所需準備的一些相關資料、紀錄、報告等所佔據，忽略其最重要照顧老人的第一線工作，並且對於應受到護理人員所督導的照顧服務人員，亦缺乏了時間來管理、督導，這可能會使得機構內較被動的照顧服務人員進而偷懶，偷懶之結果則就造成老人家的照顧有安全之顧慮，但安養護機構的目的即是在照顧入住之老人家，而照顧服務品質降低則可能會使得入住的老人們權益受損。受訪者認為這是評鑑制度所帶來的缺失，而其認為改善方式則是機構的經營規模必須要擴大、人力再充足些，使專業護士專責作照顧服務，行政護士則專門做行政護士的工作，將工作細分出來，才能夠提升對老人的照顧服務品質。

「...以前我開始在經營這個機構的時候，我可以把我的護理人員全都把時間花在照顧老人家的身上，以前沒有什麼評鑑制度、沒有什麼 paper 好做的啊！只有一些很簡單的 paper、

紀錄做一做而已，那現在是一百三十幾項的評鑑指標，裡面又細分了好多的細項，加起來至少三、四百項的東西，那這些東西平常要做起來的話，我想一個專業的護理人員他會沒有時間去做第一線照顧老人的工作的，...這一兩年以來，我對於機構的照顧品質是很不滿意的，我們在多次的機構內部院務會議上討論到，我們真的必須要好好檢討，那我的專業護理人員他們給我的檢討報告裡面的理由很簡單的告訴我：『因為我們要做很多的行政和 paper 等等的這些東西，佔據了大部分的時間。』所以他們變得沒有很多的時間真正是去 care 老人家，那照服人員他們是必須要接受護理人員的督導，就是說護理人員是在管理照服人員的，那護理人員花太多時間在 paper 上面，他沒有太多的時間去管理這些照服人員，養成了照服人員在缺乏督導，那造成比較被動的照服人員會偷懶，這偷懶的結果就會造成老人家的照顧是有安全顧慮的，照顧品質會下降。」(N3)

「對我來講是機構內部一個該檢討的部分，因為評鑑制度所帶來的一個負面影響啦。...那我最重要的支柱就是護理人員，專業的護理人員是機構裡的支柱嘛，他們沒有太多的時間照顧老人，那如果他們平常不做這些 paper 的話，等到評鑑的時候在做一定是來不及的，所以平常當日事當日畢，...每天他們壓力都很大的啊！那在照顧老人相對上時間就花的比較少，...這種情況要如何去改善，只有一個辦法就是機構的經營規模必須要擴大，人力再充足點，專業護士作照顧、行政護士做行政護士的工作，這樣子就可以把工作給細分出來，老人的照顧品質也才有辦法再提升。我覺得現在真的是遇到瓶頸了啦，像以前我們老人都可以照顧的很好啊，大家全部都把力氣、時間花在老人的臨床照顧上面。但現在不是啊！護理人員有 2/3 的時間都是花在寫紀錄、寫報告上，還有六大指標一大堆的，忙都忙不完啊！所以只能說評鑑是利有弊，有利的是能夠幫忙機構在管理的部分，我覺得是有一個很好的依循模式，讓原本不懂業者現在懂了，那這些專家學者告訴我們要怎麼做才是正規的，但是對小型機構來講，這樣子的一個營運規模也是不利的啦，因為照顧人力上面的問題。」(N3)

其次，另有受訪者指出，有些機構評鑑指標對於機構在營運及服務上是有一個很好的依循準則，使機構能有目標而努力，但相對地亦有些評鑑指標則是超出機構的限度，反而造成機構之負擔。此受訪者表示，評鑑制度在針對機構的個別性上是較弱，像是每家機構在成立宗旨、背景、時間等皆不相同，機構類型也有許多種，如安養、養護及長照等類別，並且設立於大都市與偏遠地區之機構，在機構服務資源與服務對象方面本就是有著很大之差別，但受訪者認為機構評鑑制度較無法顧及每

間機構的個別性。雖然政府制定統一的評鑑指標著實會有助於評鑑制度的進行，卻也會在某些方面缺少了公平性。

「...那有一些(評鑑指標)是我們覺得不錯，我們可以朝那方面去努力，不過有些方面也會覺得說這個要求實在是超過我們機構的限度了，我們也實在是很難去做。」(N8)

「...假如評鑑制度真的檢討起來，我們有時是覺得它的個別性比較弱，因為每一間機構它的成立時間、宗旨不同，當然我們知道一個老人福利機構它最主要就是要照顧老人嘛，可是它照顧的老人是安養的、養護的，還是重度癱瘓的老人，那情況都很不一樣，也不是說評鑑制度沒有個別化，但是比較上幾乎就是以同一個標準來看全部的機構。政府可能需要在評鑑指標上統一才好去進行評鑑，可是說實在話我不覺得這有公平性，因為假使一個機構設立台北市、台中市、高雄市，跟台東的關山，關山那是一個很偏遠的小鄉村，它機構服務的可能全都是當地的原住民。那一個服務大都市人的安養護機構，它的設備、提供的資源，跟一個在偏遠地方的機構，所能給的服務資源是差很多，但服務的價值就很難說。」(N8)

二、小型機構超收問題嚴重

由於政府對於私立小型機構的規模在政策、法令等規定中制定的過於狹隘(例如：小型機構申請立案床位數限制在49床以下)，使得小型機構難以在市場上生存，但在機構安養護服務中，小型機構又佔了全部的80%，從此所占比率可知小型機構為老人機構安養護服務的主要服務者，有市場需求存在，那政府政令訂定的過於狹隘，並且對於小型機構是不提供任何補助，使得小型機構為了賺錢，則採取違規超收或低價競爭等方式在市場上生存，而受訪者表示，此種情形在中南部愈顯嚴重，並由惡性競爭演變成惡性循環，超收問題之嚴重進而也影響到入住安養護機構的老人所接受之服務品質好壞，政府單位必須要正視超收的問題並尋求解決的辦法，在機構之管理督導上也必須再更加地嚴格，才能夠有助於老人機構安養護服務政策之推行。

「我覺得最大的困難就是整個政府政策法令制度的部分，對機構的規模太狹隘了，我們講小型機構，因為整個市場真的照顧者是在小型機構，小型機構占了全市場的80%，那麼小的規模讓小型機構沒有辦法生存下去，這絕對是跟政府的法令制度是有關的，再加上小型機構沒有政府的補助嘛，又加上一個市場的需求，因為大家為了要多收幾個老人家就

違規超收嘛，或是低價競爭的方式，愈往南部走愈便宜...」（N3）

「...變成惡性競爭，惡性競爭後就會變成是惡性循環，然後品質也就變差了。但是沒有辦法啊，它機構為了要生存下去就必須要超收啊，不超收它沒辦法活下去，這是很實際的問題，而且媒體也都在報，妳看這同樣的問題出現好多次了，而且還有主管機關公務人員被起訴啊，因為督導不周，讓超收的情形一大堆，這超收的問題已經是公開的耶，是全國性的問題，但政府針對超收的問題怎麼還是不去尋求解決的辦法？」（N3）

「...有些小型機構其實在設施設備、人員配置等等的各方面上都是很弱，那這樣的機構不算少，而且像這種機構到後來幾乎走向一個惡性競爭的情況，就是比收費低，假使是以這種方式經營的話，我們可以想像它的服務水準一定也不會多好，而且這樣沒有立案的機構我也不相信政府單位查不出來，可是在控管上就是比較弱，現在這種未立案機構的情況看起來並沒有比較好，那像這個有些機構會受到衝擊的，劣幣會驅逐良幣，那對於老人機構服務這塊就會造成不好的影響。所以我覺得政府和管理督導上必須要更嚴格，那對於推行老人機構安養護服務政策上也會更好。」（N8）

三、個案家屬欠費情形嚴重

據訪談內容得知，機構在其運作上，時常會遇到將老人送至機構入住之家屬積欠費用的情形發生，這種欠費問題在各機構間相當普遍，甚至成為呆帳的情形，並且嚴重時會造成私人機構龐大的負擔。受訪者表示，每家機構皆有呆帳之問題，其背後所代表的是每一個家庭的問題，這累積下來將會成為社會上一個很大的問題，政府單位卻認為業者經營機構一定會賺錢，而不重視此情況的發生。然而，機構針對個案欠費與呆帳之問題，其因應之道主要則是先採取柔性勸說，若家屬有繳費之困難可以先與機構溝通，讓家屬能採分期付款之方式支付費用減輕家屬壓力，或是讓資格合乎法令規定的個案申請政府公費等方式；有機構則尋求否有民眾能認養老人家或代墊入住費用等社會之資源來解決問題。另外，機構亦表示老人家還入住機構之時，不適宜做出提告的動作與家屬撕破臉，因此當遇到個案欠費情形嚴重而成為呆帳的情況時，則會採取寄存證信函定期催帳，使家屬有所警惕讓其多少支付積欠的費用。

「...每一家機構都有呆帳的問題，每一個呆帳代表著一個家庭的問題，那這麼多小的問題累積出來成一個很大的社會問題，那這多危險啊，每一個老人都有被遺棄的問題，多嚴

重！...」(N3)

「...欠費的情況很嚴重啊！所以我說政府不食人間煙火，他們都想說機構一定會賺錢，但事實上我們現在整個養護中心的住民積欠費用、呆帳的情況，目前有 150 多萬呢！好多齣，這原因就是有的家屬他們把老人送來這邊後就避不見面，或是繳費只繳一點點。」(N4)

「...目前也只能這樣子啊，我們也是盡量有在找一些資源，那所謂的資源就是找看有沒有人要認養他，然後幫他墊費，或是說有人捐款的時候幫她處理這樣子。因為不繳錢的個案，其實也就是他家境真的是很差沒有錢了，那我們也不能說隨便把老人遺棄啊，所以欠費這一塊也是我們很頭痛的問題。」(N4)

「...幾乎每一家機構的欠費都很嚴重，在機構裡這情況真的是很常見，但不只小型機構，連財團法人機構、護理之家都也是很嚴重的，我講的很嚴重是真的真的很嚴重，因為幾乎每一家機構都有聽到這種情形...」(N5)

「在這方面我們最大宗的就是呆帳的問題，因為呆帳我們可以讓個案申請公費，然後公費下來的話，也就要看家屬的積極度，那有時候因為政府的法令規定，個案資格不符又不能申請公費，然後家屬費用就會一直拖，...目前他們如果有困難的我們都會先跟他講，如果有困難可以先講，那我們機構這邊可以讓他分期攤啦，讓家屬不用那麼擔心...」(N7)

「...我們就視作柔性勸說啦，所以他們現在都採分期付款的方式，還是會讓他們慢慢地還錢，可以也要看他們的良心啦，也是會有死都不付錢的，那就是我們機構的呆帳了，...我也曾經問我們機構的法律顧問，他是說老人家還在你們機構的時候，實在是不適合做一些提告的動作，大家撕破臉就更不好了，所以我們都是會先寄存證信函，就是定期催帳這樣子，然後讓他們多少繳，如果不行的時候就等到老人家過往後，再跟家屬召開會議，看他們要對這些款項要怎麼處理，做支付的工作這樣子。」(N7)

四、公立機構院舍普遍老舊導致市場競爭力較弱

據訪談內容得知，受訪的公立機構皆表示因成立年份已久，在院舍建築方面較為老舊，然而現今老人安養護機構的照顧市場上，很多私立財團法人機構因為財力較充足，在機構院舍與設備環境方面皆較佳，使公立機構因為院舍普遍老舊而導致市場競爭力較處於弱勢。然而，受訪機構礙於預算必須要向政府申請經費補助，在經費上是受到限制，因此目前僅能夠逐步整修做改善，以提升與其他機構間之競爭力。

「...我們這是房舍比較老舊啦，不過也有計畫要翻新，那我們已經提計畫到市政府，因為如果要整個翻新的話經費是蠻龐大的。」(N2)

「...公立機構要維持市場的競爭力，那私立有些是財團的機構，它們有背景，蓋的又漂亮，財力也比較雄厚、充足，整個設備環境都弄得很好，所以這讓我們壓力還蠻大的，我們機構在競爭力上是會比較弱一點。」(N6)

「...院舍的老舊當然是一個困難嘛，但還好的是我們現在已經開始在整修了。」(N6)

「目前整修是以安養的為主，那養護的部分還算是新，只是內部需要逐步的改善，所以我們一直都有在改善啦。那還要加強一些院舍的無障礙環境設計，這部分還需要做一些改善啦，因為我們這裡是屬於山坡地形的，有一些地方真的是不符合要求，那我們也會陸續做改善...」(N6)

五、照護失智老人時所遇到責任歸屬上的問題

由於老人家除了身體之病痛外，大多還會伴隨著有失智之情形，受訪者表示在照護老人上，針對失智老人的照顧較為困難，這是由於在照護工作上有一些認定問題，如入住機構的老人雖有失智情況，但因身體健康狀況良好可以自由在機構中走動，若不小心跌倒發生意外，則在責任歸屬上之認定較為麻煩，而受訪者亦表示，由於機構人力配置的因素，就算合乎失智老人機構的人力配置，有時仍是會有照顧不周全之處，此為機構認為在老人照護方面所遭遇之困難。

「在老人照護上的困難，就是失智老人這類比較難照顧，因為在照護上有一些認定，比如說他可以遊走，那不小心他跌倒了，有時候這種情況家屬就會怪我們機構沒有照顧好，可是我們把老人約束的話也會被怪說怎麼把人綁著，所以我們是要依醫師指示，需要把老人家約束起來才會這麼做，否則隨便約束老人家也會被說沒有人性。可是我們完全照失智老人1：8的人力照護，有時候一個人照顧八個人太忙也是會有沒顧到、不完美的地方啦，那照護員有時候在忙的時候，老人家走一走就不小心跌倒了，就像小孩子依樣有時很難防的嘛！」(N4)

六、私立機構認為在自我宣傳方面較弱

私立機構大多在經營上較不會對外推廣，將其機構的服務與理念宣傳讓社會大眾得知、認同並進而投入己力來幫助機構一起推行老人安養

護服務。由於在自我宣傳方面的能力較缺乏，亦使得機構在資源上受到影響。而受訪機構 N8 本身為財團法人機構，此受訪者表示因機構在對外自我宣傳上缺乏相關人才與能力，使外界大眾不了解其機構的服務理念，則導致機構的募款與志工等資源方面也就較為不足夠，是私立機構所面臨之困難。然而，受訪者認為雖然機構已有意識到這方面之問題，但礙於經費因素，無法直接聘請、招募相關專業人才來為機構作自我宣傳的工作，目前僅能等待往後有無這方面專才之志工出現。

「可能我們在經營理念方面比較會朝內，比較不會對外推廣，不是說希望他們來入住，這方面雖然我們機構是滿床的，可是要如何讓人家知道我們有這個服務，怎麼樣讓大眾認同、投入也幫助我們一起，在這方面我們比較弱。也可以這麼說是在募款上我們也比較弱。... 其實像是志工人數、志工人力或是募款，我們常說有一些精神上的支持，其實這也算是精神上的支持，那我們在對外做自我宣傳這部分比較沒有人才，然後我們可能就比較顧怎麼照顧老人家這一塊，那自我宣傳上就比較弱。」(N8)

「目前有這樣的意識，但好像還沒有這樣的能力去，假如說是志工的話，有遇到這方面合適的志工就可以，那要我們在目前現有的情況下再去聘任一個這樣專業人員，大概就不太容易，在招募上也比較困難。」(N8)

玖、小結

藉由前述針對與老人安養護機構相關人員的實證訪談內容後，說明了本研究架構中所整理出的各影響因素對於老人機構安養護服務執行情況之影響情形如何。其中，筆者發現就「服務資源足夠性」這一因素中無論是人力、財力抑或是物力，皆對於機構方面在執行老人安養護機構服務政策時有極明顯之影響。經由與機構業者的訪談結果可得知，機構目前的人員數量是依據老人福利機構設置法條中的規定來進行配置，在人力資源上雖然不至於充足但仍可應付機構對於入住老人之服務，但以機構的立場當是希望有愈多人力能夠運用愈好，卻因為受限於法令而無法任意增設，各機構的志工人力資源亦是有限。另外，除了機構服務人員的數量會影響機構在執行此服務政策之情形外，服務人員的素質參差不齊亦是會影響。

其次就財力資源方面，私立財團法人與小型機構在經費的來源上，前者來自於董事會認捐、社會大眾捐助、募款等方式，後者則是全權由業者個人

資金籌措，因此若業者在經費籌措上無法負荷，或是捐助等情形不利時，則將會影響其機構在執行安養護機構服務時的情形，嚴重時甚或會影響機構的營運，進而倒閉。另外，就物力資源而言，雖然本研究中受訪的機構多表示目前並無明顯物力資源不足的情形，但在訪談中亦能得知機構的財力情形、成立時間與政府預算補助等原因皆可能會影響機構在物力資源上之狀況。故此，由實證訪談發現，對於老人安養護機構來說，在各影響因素之中是以「服務資源足夠性」的影響情形最為顯著。

第三節 綜合訪談分析

依據前兩節對於受訪之政府單位及老人安養護機構的訪談內容整理後，本節將針對訪談資料進行分析，以探究老人機構安養護服務之各項影響因素與相關內容。筆者將以本研究架構所整理歸納出之「政策問題的特質」、「政策本身的條件」與「政策本身以外的條件」三大影響構面，分別就其下各項影響因素來彙整實證訪談之資料作分析，並將前述兩節針對政府單位與機構單位的訪談整理亦作一比較，以下則為分析歸納之結果。

壹、老年人口使用機構安養護服務之原因

一、家庭因素

根據本研究之受訪者表示，影響老年人口使用老人機構安養護服務之原因大致上是以家庭因素為主。由於老人家年紀逐漸增長，伴隨而來的即是身體機能退化，可能會面臨到行動不便、無法自理生活、失智、癱瘓等嚴重失能情況，而居家照顧也無法給予足夠專業的照顧之下，許多家庭可能因為必須工作沒有人力或是缺乏專業能力能夠照顧家中老人，並且這類照顧需要全天候之看顧，家屬在沒有人力、能力與時間的考量下，則就傾向將老人家送至安養護機構中接受專業完善的照顧，因此這類型入住安養護機構的老人，多是屬於非自願被送至機構居住，而由家屬代為選擇老人機構安養護服務。

二、老年人自願選擇入住

另外，亦有少部分的老人家是因為體諒家人，不希望其辛苦照顧，或是獨居沒有家屬可照顧而自願選擇入住安養護機構中，但此類型之比例不高，目前多數入住安養護機構的老人還是因家屬選擇，被迫送至機構中接受專業照顧為主要的原因。

綜上所述，家庭中沒有專業人力、能力與時間照顧需要照顧之老人家，是目前我國老年人口選擇使用老人安養護機構服務的最主要原因，並且大部分老人家會入住機構，多是因為其已經喪失自我照顧的能力，或是有失智、癱瘓等情形，而由家中晚輩代為選擇。亦有少部分的老人是身體狀況良好，或是體諒家人辛苦照顧、獨居等原因，自願選擇入住機構當中，但以目前我

國社會上之傳統觀念來看，仍是屬少數。然而筆者認為，由於高齡化社會之來臨，並且醫療技術進步等影響，使得老年人口的平均壽命延長，往後或許有更多身體健康的老人家會自願選擇入住安養機構當中，享受不同的晚年生活，可能就會使得老年人口選擇使用老人安養護機構服務之原因有所改變，這抑或是仍有安養護機構不斷增設的原因。

貳、中部六縣市老年人口之特殊性

除台中市受訪者認為其市內老年人口無何特殊性，並未提出說明外，其餘各縣市情況則分別說明如下。

首先，苗栗縣受訪者認為其縣內老人可能因環境的關係，以及就縣內所辦理的一些社福政策的使用量來看，比原本所預計的低，推估在健康狀況上較為不錯，對於子女的依賴性也就會較低。其次，台中縣受訪者表示，縣內老化程度與全國相比，相對情況雖是較為年輕，但又由於台中縣有很多鄉村之鄉鎮，城鄉差距明顯使得縣內許多壯年人口外移之情形較為嚴重，導致相對老化程度亦較高，而人口外移嚴重鄉鎮中的老人，則多是以務農為其謀生之主要工作。再者，南投縣受訪者認為其屬於農業縣市，老人家對於安養護機構服務這部分的使用觀念不如都會區的老人那樣有較高之接受程度，並有許多民眾仍是有將長輩送至機構居住是不孝順行為之觀念，因此除非家中長輩失能情況到一定程度無法照顧才較會將其送至機構接受專業安養護服務，然而身體健康、行動自如的老人家也較不願使用機構所提供的服務，故安養機構之入住率很低。另外，縣內老年人口所占比率較全國的老年人口比高，可得知南投縣亦屬人口老化程度嚴重縣市，縣內老人家亦與台中縣情況相似，多以務農為其主要工作。接著，彰化縣受訪者針對縣內老年人口之特殊性則提出看法，其認為農業縣市的老人家在觀念上是較為保守，在一些活動上的參與是比較不積極，此情形又以男性比女性長輩明顯，且縣內愈都市的鄉鎮社區參加的人愈多，反之亦然。最後，雲林縣受訪者則認為老年人口眾多位居全國第二名為縣內老年人口特殊性，其縣內獨居之老年人口數量亦較多，由此種情形推知雲林縣內的老年人口較有機構服務之需求，而縣內的安養護機構也數量一直有陸續在增設當中。

綜上所述，可知中部六縣市的社會型態多是以農業為主，僅台中市屬經濟發展較為良好之縣市，而以農業為主之縣市，其伴隨著亦有老年人口較

高、壯年人口外移較嚴重、風氣較為保守、傳統觀念較重等，筆者認為皆會影響老人機構安養護服務之使用情形。然而，就此影響因素來看，藉由實證訪談可得知，各縣市的老年人口特性在對於老人機構安養護服務政策之執行情況的影響上是較不顯著的，此情形可能是由於我國已為高齡化社會，在各縣市的老年人口特性上較無明顯差異，但仍可就訪談整理中發現一項較為明顯的特色，即是中部六縣市幾乎皆是屬農業縣市，使青壯年人口外移工作之情形較多，而老年人口則就相對比例較高，因此可能會造成其使用老人安養護機構服務的情形較其他縣市為多。

參、政府針對未立案老人安養護機構的輔導措施

一、處理辦法

針對未立案的老人安養護機構，承辦人員透過主動稽查或藉由民眾檢舉通報等方式，一旦查到未立案之機構，則依照老人福利法訂定的罰責，直接向機構負責人處以 6 萬塊以上、30 萬以下罰款。

二、輔導措施

在輔導機構合法立案方面，承辦人員會在處以罰款後，詢問未立案機構業者有無立案之意願，並且針對未立案機構是否有立案的可能性進行評估，政府單位基於輔導者的角度，會將整個立案流程告知業者了解，並協助其籌設立案。如果是因為機構使用用地、硬體建築之原因，或是機構負責人本身無專業證照等問題，政府單位則會輔導機構業者在 6 個月內完成立案。另外，未立案機構在被政府單位查到後，則必須立即停止收容老人，機構內原本收容之老人家則政府會安排協助安置至其他合法立案機構中接受照顧。

綜上所述，政府單位針對未立案之老人安養護機構，只要經檢舉與稽查到並且其違規屬實的話，首要作法是立即向機構負責人處以 6 萬以上、30 萬以下之罰款，爾後則是以輔導者之立場來幫助有意願改善的機構，輔導其合法立案，基本上政府是採取先罰款、後輔導之作法。

肆、服務政策之各項資源充足性

一、人力

（一）政府方面

各縣市社會處在承辦人員方面皆僅有一位負責老人安養護機構的業務，並且各承辦人員所承辦其他的老人福利業務亦有許多，如中低老人生活津貼等，不僅僅是只負責承辦老人安養護機構的項目，受訪者大多數認為政府在人力資源方面是較為不足夠，使其在管理老人安養護機構時有所困擾。

（二）機構方面

1. 服務人員

在機構中，服務人員的數量是按照老人福利機構設立法條中規定來配置人力，機構規模大小亦會影響機構在人力數量的配置。訪談中，多數的機構表示就機構在服務人員的數量上算是足夠，雖不至於完全充足，但尚可應付目前機構服務老人的情況，但以機構的立場而言，人力若能愈多是愈好，但受限於政府法令在機構人力的配置規定，是無法任意增添。另外，機構除了本身聘請的正職人員外，亦有少數委外、兼職人員。

接著，若以公立機構與私立機構的情況說明人力資源，則公立機構是比私立機構充足，因為公立機構的人力配置是行政人員專職行政工作，照顧服務員與社工專職照顧老人之工作，不會發生人員兼任其他職務的情形，並且公立機構的人員，多具有公務員的資格，受訪者認為在素質與經驗上可能會較優於私立機構的人員。反之以私立機構的情形來看，受限於人力有限，機構內多是主任、社工兼任行政工作，並且由於多數私人小型機構礙於規模小、經費吃緊等原因，無法聘請會計，多是以委外稽帳的方式。另外還有受訪者們表示，私立機構還有專職的護理人員比較缺乏、招募本地的照顧服務員較不容易，以及因為機構地處偏僻而使得人員流動率較高等情況，是安養護機構業者認為在人力資源足夠性這方面上私立機構所面臨到之問題。

2. 志工

據受訪者表示，機構或多或少都有志工人力，但在人數上各機構則是不一的，藉由志工的協助與支援，對於機構無論是在照顧老人或進行外展服務時，皆是有所幫助，使機構除了有內部自身的人力外還有志工的人力可以幫忙與運用。然而志工的類型則可以分為自願服務的志工與被強迫服務的志工：

- (1) 自願服務之志工：分有機構自行成立或申請的志工隊、各宗教團體的志工、機構鄰近學校的學生、基金會、機構鄰近的社區協會，以及住民家屬等，而由於機構的志工服務較趨於不定時，至機構服務的時間較不固定，一般來說機構大多是有活動舉辦之時，會通知志工前來支援服務，志工亦會在平日或假日至機構陪伴老人家或是協助機構做一些服務。
- (2) 被強迫服務之志工：以服社會勞動的志工為主，這類的志工會協助機構做環境整理或是借助其專長，幫忙機構做像是油漆粉刷等服務。

表4-1 政府與機構之人力資源比較表

	政府單位	老人安養護機構
承辦人員	各縣市業務承辦人員僅有一位。	無。
服務人員	無。	依老人福利機構設立法條中規定來配置人力，機構規模大小亦會影響機構人力數量之配置。機構除了本身聘請的正職人員外，另有少數委外、兼職人員。公立機

		<p>構人力較私立機構充足，私立小型機構則因人力有限，內部多是由主任、社工兼任行政工作。</p>
<p>志工</p>	<p>無。</p>	<p>志工人數各機構不一。類型則可以分為自願服務的志工與被強迫服務的志工。</p>

資料來源：筆者自行繪製。

二、財力

(一) 政府方面

在受訪縣市中，僅苗栗縣認為地方政府在老人機構安養護服務方面的財力資源上不足。經由訪談得知，中央對於縣市政府老人福利的支出預算算是蠻充足，但地方縣市政府補助機構的預算只有針對公立機構與私立財團法人機構可以申請補助，但其人事經費與老人服務的直接服務費等則是向內政部申請，並且各地方政府皆有編列公益彩券預算，因此財團法人機構可以申請公益彩券盈餘的一些設施設備補助或專業人力訓練補助。但地方政府針對私立小型機構則幾乎是沒有補助，因為其是屬於營利性質組織，礙於三不政策之規定，無法接受政府補助。另就補助款項部分，政府單位僅是針對特定民眾入住安養護機構的部分有給予經費補助，如公費安置。其次，由於地方政府的財力資源較為有限，對於老人福利機構的財源補助不多，在財力的部份基本是不會特別編列預算給予機構，也因此，目前地方政府針對老人機構安養護服務上的財力資源並不會覺得有不足之處。

(二) 機構方面

由訪談整理可知，公立機構、私立財團法人機構與私立小型機構在財力資源方面是不大相同的。首先，公立機構的經費預算都是靠政府的預算所支應，不像財團法人機構有募款的壓力，因此受訪者認為在經費上算是充足；另外在補助款方面，則是向地方政府申請補助，但原則上補助不多，公立機構主要的經費來源仍是依靠政府的經費預算來支應。其次，私立財團法人機構的經費來源主要來自於董事會的個人認捐與社會大眾之捐助、募款等方式，就受訪的財團法人機構表示，目前機構在財力資源的部分，並沒有明顯不足之問題，機構本身皆是能夠自負盈虧的狀態；若就政府補助方面，受訪者表示地方政府每三年有一個設施設備汰換的申請，但補助金額逐年在減少，此可能是因為縣市政府之經費較缺乏，並且對於財團法人機構的要求也較嚴苛使得補助極少，不容易申請到經費補助。最後，本研究選取的私立小型機構受訪者皆表示機構的財力資源目前算是還足夠，其認為可能是機構規模小、並且機構設立及經營也有一段時間，因此機構在財力經費上並無不足之情況。亦有受訪者表示，政府對於小型機構是沒有任何補助，機構的經費完全是依靠業者個人資金去籌措，由於法令規定小型機構不得像財團法人機構一般去向社會大眾募捐款項，因此若機構業者本身的財力無法負荷，則有可能無法使機構正常運作，進而面臨歇業之局面。

表 4-2 政府與機構之財力資源比較表

	財力資源
政府單位	地方政府因財力資源較為有限，對於老人福利機構的財源補助不多，在財力部份基本是不會特別編列預算給予機構，故此，地方政府針對老人機構安養護服務上的財力資源並無覺得有不足之處。
老人安養護機構—公立機構	經費預算都是靠政府的預算所支應，不像財團法人機構有募款的壓力。補助款

	方面，則可向地方政府申請補助，但補助並不多。
老人安養護機構—私立財團法人機構	經費來源主要來自於董事會的個人認捐與社會大眾之捐助、募款等方式。地方政府每三年有一個設施設備汰換的申請，但補助金額逐年在減少。
老人安養護機構—私立小型機構	政府對於小型機構無任何補助，其經費完全仰賴業者個人資金籌措，因此若機構業者本身的財力無法負荷，機構則會面臨倒閉。

資料來源：筆者自行繪製。

三、物力

(一) 政府方面

此部分針對機構數量之足夠性來看，各縣市皆表示物力資源目前還算是足夠，而機構入住率分別約有六成至八成，最高為苗栗縣與雲林縣，最低則為南投縣，因此就床位數的供需情況上而論應是綽綽有餘。至 2010 年底，各縣市統計的機構數量分別為：苗栗縣 13 間、台中市 36 間、台中縣 29 間、南投縣 16 間、彰化縣 51 間、雲林縣 24 間。

(二) 機構方面

首先，公立機構在機構環境方面是比一般私立機構佔地廣闊，在設備上則因為公立機構多已設立許久，因此房舍之老舊是最令其困擾之處，目前皆有計畫要進行整修。在器材設備方面，公立機構會每年編列預算由立法院通過再執行添購，以目前的情形論之，受訪者皆認為公立機構的經費預算編列足夠，且器材設備並沒有缺乏。

其次，財團法人機構在物力資源上有所差異，由訪談內容得知這樣之情形可能與機構成立時間長短、捐助募款情況以及基金會、董事會的

財力狀況等因素有關。而在環境與設備上，財團法人機構與其他很多私人的小型機構相比佔地較為廣大、設備亦算充足。但受訪之財團法人機構中，N8表示其機構由於較缺乏外界捐助，物力資源不豐富，並由於機構成立年份已久，院舍老舊，目前雖有進行整修計畫，但卻與現行建築法令規定有所差異與衝突，使機構在院舍整修過程中造成不少困擾。

最後，就私立小型機構來看，機構的各項設備、器材皆是依照相關法令規定來增設，不足的器材則是逐年增添，目前皆無不足的情形。另外，約有70%至80%的私立小型機構在場地方面是租用，並非業者自身擁有，僅一家機構場地為業者自有。然而，若是承租使用機構院舍，則會受限於場地非自有的與經費有限等因素，使業者不太願意花較多成本去改建院舍原本的建築架構。而對於整體環境的改造，主要也都是以設施設備的補強為多，較少願意投入大量資金改建。

表 4-3 政府與機構之物力資源比較表

	物力資源
政府單位	以機構數量之足夠性來看，各縣市機構數量分別為：苗栗縣 13 間、台中市 36 間、台中縣 29 間、南投縣 16 間、彰化縣 51 間、雲林縣 24 間。就入住率而言，分別約有六成至八成，最高為苗栗縣與雲林縣，最低為南投縣。
老人安養護機構—公立機構	環境方面較一般私立機構佔地廣闊，但房舍老舊問題是最令其困擾之處。器材設備方面，則每年會編列預算，由立法院通過後再執行添購。
老人安養護機構—私立財團法人機構	財團法人機構與許多小型機構相比是佔地較為廣大、設備亦屬充足。但各財團法人機構間則會因成立時間長短、捐

	助募款情況以及基金會、董事會的財力狀況等因素，影響其物力資源之差異。
老人安養護機構—私立小型機構	各項設備器材皆依照相關法令規定增設，不足的器材則是逐年增添。目前約有 70%至 80%的私立小型機構之場地是承租使用，並非業者所自身擁有，因此受限場地非自有的與經費有限等因素，業者較少願意投入大量資金改建。

資料來源：筆者自行繪製。

伍、機構評鑑制度

一、政府針對機構評鑑規劃之內容

內政部有明文規定各縣市政府每三年要辦理一次老人機構評鑑，但各縣市政府亦可視情況要求機構每年接受評鑑，端視各地方評鑑辦法規定，評鑑等第則分為優、甲、乙、丙、丁五等。然而，就各地方政府在評鑑地方政府針對老人機構評鑑制度的規劃內容，大多是以內政部所公布的六項評鑑要點為參照依據，分別為「行政組織及經營管理」、「生活照顧及專業服務」、「環境設施及安全維護」、「權益保障」、「改進創新」、「其他經評鑑小組決議的評鑑項目」，各地方政府可依照其縣市之情況來調整評鑑指標的內容，並且因各縣市執行之情況亦不盡相同，故在評鑑制度的規劃上，地方政府會依照情形刪減、調整評鑑指標部分細節項目，以制定出符合其縣市情況之評鑑指標。另外，在機構評鑑之時，財團法人機構在初評時是與私立小型機構一同由地方政府負責評鑑，通過初評之後，則是與公立機構一起由內政部負責評鑑，接受複評；私立小型機構之評鑑則是全權由地方政府負責進行。

二、評鑑成績優良之機構的獎勵與補助

針對評鑑結果獲得甲等以上成績之優良機構，政府有獎勵與補助措施，以資鼓勵。首先，內政部對於評鑑成績優、甲等的財團法人機構，

有 10 至 20 萬不等之獎勵金，而成績甲等以上之財團法人機構每年在申請政府補助時，也都會增加 5% 至 10% 的經費。但有受訪者表示，相同接受內政部複評的公立機構並沒有與私立財團法人機構之同等獎勵；其次，各縣市地方政府基本上針對優良機構皆會給予獎狀表揚，但在獎勵金部分則是依各縣市財政狀況不同而有不一樣之作法，有些縣市有發放、有些則無，由各地方政府自行裁量決定；再者，優先公費安置是評鑑制度中的一個獎勵補助項目，因為政府辦理委託個案給機構時，是憑藉機構評鑑成績之好壞作為委託申請的優先順序，故，獲得甲等以上成績之機構，可以優先申請政府的個案委託，即是公費安置的床位補助，這部分的補助對於機構影響很大；另外，有縣市在補助成績優良機構上，針對院內資訊設備的添購做指定補助，這是由於小型機構財力缺乏，較會不注重機構內資訊設備這方面的增添，故有此舉。

三、安養護機構針對評鑑制度所作之努力

機構方面對於評鑑除了依照評鑑制度所訂定的各項指標按部就班地努力執行外，也希望將評鑑制度所規定的各項指標內容融入在平日的服務當中，因為機構必須要將 3 年內的成果呈現於評鑑資料上，並在短短幾小時內讓評鑑委員了解，若是要等到評鑑時間快到時才補做評鑑指標所需的各項資料是來不及的，會使得很多資料準備不及而造假，因此必須在平日就按部就班做準備，並且機構在準備評鑑資料之時，亦能同時檢視自身機構不足之處，從某種角度上而論也是一種自我考核的驗收。另外，有些機構針對評鑑制度會成立評鑑小組因應，在評鑑之後立即召開缺失改善會議，對於目前還無法改善的缺失部分做列管處理，再逐步改善。

四、評鑑結果好壞對於機構之影響

除了上述政府針對評鑑結果獲得甲等以上成績之優良機構的各項獎勵與補助措施外，透過評鑑的指標項目可使得機構改善不足處，提供更好的安養護服務，然而受訪者認為對於機構本身之益處在於自我價值提升、肯定其服務並提升機構入住率。另外，評鑑成績好壞亦會決定民眾選擇機構入住之優先順序，並且對於私立機構而言，評鑑成績要獲得甲等以上之機構才可與政府簽訂公費補助之契約，因此評鑑結果不佳，

則會喪失接受政府公費補助個案之資格，對於機構之影響亦很大。除此之外，機構認為評鑑成績所帶來物質上的益處較少，多是精神上之肯定，以及得到社會大眾對於機構服務品質之認可，提升機構名聲。

五、針對評鑑結果不佳機構採取先罰款、後輔導之措施

各縣市政府對於評鑑結果獲得丙等以下之不佳成績的機構，皆依照老人福利法中第 48 條之規定，由主管機關直接向業者開罰 6 萬以上 30 萬以下之罰款，爾後並請評鑑委員或專家、學者組成一個輔導小組，輔導這些成績不佳之機構具體進行改善，此輔導改善時間為期 6 個月，輔導時間過後會再進行一次複評，複評結果通過則將機構列為符合規定，不再另列等第，若是限期內未改善或是複評依舊沒通過之機構，則將會勒令停業並且公告負責人姓名。

綜上所述，評鑑制度使得政府可以有效的透過各項評鑑指標來考核機構的所作所為，為確保老人安養護機構服務品質的一項辦法，而機構人員亦可以藉由著評鑑制度中的各項指標，按部就班地做準備，使機構的運作以及提供服務上有明確的依循，並且機構在平日準備評鑑資料之時，亦能同時檢視自身機構不足之處，從某種角度上而言亦是種自我考核之驗收。另外，就評鑑成績之優良對於機構的益處方面來看，除了影響政府公費補助之資格以外，機構多數認為評鑑成績所帶來物質上益處較少，多是精神上之肯定，以及得到社會大眾對於機構服務品質之認可，提升機構名聲，因此筆者認為，若政府能增加些物質上之益處，或許能增添機構在評鑑準備上之用心與付出，給予入住機構的老人家有更好的服務品質。

陸、政府及機構間之互動情形

一、政府與機構之間的互動大致上情形良好

由訪談內容得知，各縣市承辦人員與機構業者之間對於雙方的互動情況，大部分受訪者皆是認為互動情形是不錯的，有些受訪者表示除了公務上的互動外，在私底下與雙方之間亦會有所互動，但大多數仍是以公務上公開的互動為主。僅有少數受訪者認為，兩者間的互動情況普通或較弱，比較少有交流，期望在互動這一塊能有所改進。

二、互動方式以公文往來、電話聯繫等為主要管道

雙方之間的互動方式大致上是以公文往來、電話聯繫等為主要管道，另還有透過稽查、開會以及舉辦老人相關活動等方式。其中，以公文屬最正式之互動管道，但一般承辦人員或機構人員有任何問題時，多是以電話連繫為最快的互動方式。另外在訪談當中，有承辦人員提出其非正式的互動很重要，認為與機構私底下的溝通與互動，會比在開會時的溝通更可以使雙方建立較高之互信程度。另外，政府單位與機構間的互動方式還有透過每季一次的定期聯繫會報、政府委託機構辦理教育訓練等，內政部針對公立機構與私立財團法人機構則有辦理聯繫會報，但若就私立小型機構來看，其主管單位為各縣市政府，受訪者表示地方縣市政府反而較少有聯繫會報與會議之舉辦；而教育訓練這一部分則可能是機構提案或由政府直接委託，雙方配合執行。

綜上所述，政府單位與安養護機構之間多是以電話聯繫與公文往來為主要的互動管道，而透過上述各項正式或非正式之互動方式，可使雙方之間維持良好的互動關係，在執行服務政策的過程當中能更加順利，並增加互信度。

表 4-4 政府及機構間之互動情形比較表

	主要方式	雙方互動情形
縣市政府單位	公文往來、電話聯繫、稽查、開會、定期聯繫會報等。	情形良好。以公務上公開的互動為主，但有受訪者表示與機構若在私下有非正式的互動可以增進雙方之間的互信程度。
老人安養護機構	公文往來、電話聯繫、開會、舉辦老人相關活動、承辦政府委託的教育訓練等。	情形良好。但地方縣市政府反而較少與私立小型機構有聯繫會報與會議之舉行。另有受訪者表示僅機構有事情時才會與

		政府有互動，其餘時間則較不願與政府人員進行公務外之交流。
--	--	------------------------------

資料來源：筆者自行繪製。

柒、政府及機構間之溝通與協調整合

一、溝通與協調整合之情況

藉由訪談整理得知，政府單位與機構之間在溝通與協調整合上之情況算是良好，沒有什麼問題發生。在政府方面僅南投縣認為其與機構之間在溝通及協調整合的工作上較弱，且縣內的機構態度多處被動之態度，少主動與政府反應問題，僅靠稽查及評鑑時才與政府單位有所互動，因此雙方在溝通方面是很薄弱；而機構方面則是有少數受訪者表示與政府之間較少有密切溝通，以及政府對於機構業者提出之意見較缺乏聆聽與重視。

二、方式

（一）透過一般行政管道之方式

縣市政府單位與機構之間的溝通方式主要是透過公文、電話、傳真，或是藉由承辦人員至機構稽查等一般行政管道之方式。

（二）以聯繫會報之方式

由訪談得知，有辦理聯繫會報的縣市為苗栗縣、台中市、台中縣，無辦理聯繫會議的則有南投、彰化及雲林三縣。其中苗栗縣表示聯繫會議之頻率並不多，而台中縣、台中市則是聯繫會議的舉辦較為定期與頻繁，並認為透過開會可增進機構對於政府單位在行政作為上之信任度。

（三）透過協會之方式

除透過上述兩項方式與政府間做溝通及協調整合的工作之外，機構方面亦有藉由長期照顧發展協會作為一對口管道來發聲，由協會代表縣市內全體的安養護機構業者向政府單位進行溝通與協調整合等工作。

綜上所述，由政府單位與機構之間對於溝通及協調整合之情況得知，雙方雖認為沒有太大之問題，但看法卻有著些許出入，像是承辦人員對於機構少與政府單位聯繫溝通，處較為被動之態，以及機構方面認為政府對於其提出之意見較缺乏聆聽與重視。故，筆者認為若不去重視，這些部分很有可能使雙方之間在老人機構安養護服務政策執行過程中的協調整合出現問題。

表 4-5 政府及機構間溝通與協調整合之比較表

	主要方式	溝通與協調整合情況
縣市政府單位	一般行政管道（公文、電話、傳真、稽查）、聯繫會報等。	有些機構多處被動之態度，少主動與政府反應問題，僅靠稽查及評鑑時才較與政府單位有所互動。
老人安養護機構	一般行政管道（公文、電話、傳真）、各縣市長期照護發展協會等。	認為政府對於機構業者提出之意見較缺乏聆聽與重視。

資料來源：筆者自行繪製。

捌、政府對機構的監督方式

首先，在查核的部分又可分為：一、不定期至機構中進行查核，基本上承辦人員每三個月會針對機構有一次查核，每間機構一年至少會做一至兩次的稽核工作；二、聯合稽查，此為社會處承辦人員會同各相關單位，分別就機構在硬體設施上的情況進行稽查，若有需改善的地方，承辦人員則會要求業者限期改善，並再進行複查，然而，承辦人員亦會透過民眾投訴或檢舉機構有違規事件，至機構進行抽查工作。另一項監督方式則是評鑑，透過定期的評鑑可使機構能以準備的資料呈現給政府了解其平日之成果，但受訪者認為靠平日不定期稽查較能看到機構真實的一面。最後，在機構報表匯報部分，則是透過機構每月對於其住民名冊等機構老人的收容情況作一彙整後，

回報給社會處之承辦人員，使政府單位能控管縣(市)內各機構的收容概況。

由上述可知，縣市政府對於機構進行監督主要是以「查核」、「評鑑」、「機構報表匯報」三項方式為主。透過這些方式，政府承辦人員認為大致上是可以有效對機構監督，但由於各縣市社會處之業務承辦人員僅有一位，無法時常對機構進行稽查，因此在機構查核這部分，承辦人員之數量上略顯不足，但由於目前各地方政府在人力配置上之因素無法增添人力，筆者認為此為政府方面在監督上所遭遇之一項困難。

玖、加強機構服務人員工作態度之方式

一、加強機構服務人員工作態度之方式

(一) 內、外部教育訓練

依據訪談整理可知，安養護機構對於加強內部服務人員的工作態度，主要是透過內、外部的教育訓練等方式。由於在2009年下半年度內政部的相關法令修定後，訂定的專業人員資格辦法第72條中之明文規定，社工人員、照顧服務員、居家服務督導員及主任，每年至少要受20小時的外部教育訓練時數，訓練的內容包含許多，如：與老人照顧相關及工作倫理相關之法令、老人福利機構概述等法規類課程，以及實際照顧、護理、輔導技巧等實務面課程。這些教育訓練課程，內政部與各縣市政府皆會定期或不定期舉辦，每年至少會辦理一次，提供給機構內相關人員參加，以增加安養護機構人員的專業知識與技能，並加強其工作態度，然而機構內部自行辦理的教育訓練則不算在20小時的時數之內，此舉使得照顧服務員才有較多的機會接受外部教育訓練課程。不過有受訪者認為良好之機構，其服務人員的工作態度養成，仍是仰賴機構本身的內部教育訓練為多。然而教育訓練的課程包含專業能力之培訓，內容以護理與照顧為主，以增進護士及照顧服務員的專業技術能力，機構內無論是主任、照顧服務員、護士還是社工，皆會至外面接受教育訓練課程，使其能吸收更多、更好的資訊回到機構提供服務。

(二) 講座、內部會議、專案小組等方式

另外，政府還有辦理許多講座、研習以及觀摩活動，並且會針對機

構之需求，或是政府單位認為機構人員必須要了解的各項相關專業知識、法規、技術等方面來安排課程內容，而機構亦會透過開辦講座或是舉辦會議的方式來加強其機構人員對工作之態度以及對服務內容的了解。另有受訪者表示，對於機構內部一些特殊個案，則會採取辦理個案研討會或成立專案小組來專門探討，使服務人員能夠應對與處理較為棘手的個案情況，如此來加強服務人員的工作態度與對個案之了解。

（三）定期測驗

機構為了要了解服務人員對於參與各項教育訓練課程後之吸收程度如何，則會針對一些特定的課程、專業技術能力等進行考試與測驗，以考核其能有效地吸收各項教育訓練課程教導之內容，並且運用在平日的服務當中，然而除了本籍服務人員必須接受定期考試外，外籍服務員亦是如此，才能夠確保其服務品質。

（四）個別督導與面談

主管針對機構內少數表現不理想的服務人員，則會對其做個別督導與面談，以了解其人員表現不好之原因所在。

二、各項訓練課程、講座對於機構人員素質之影響

透過參與各項外部與內部的教育訓練、講座、研習等課程，除了加強機構服務人員的自我工作能力、提升工作態度外，對於專業知識、團隊工作默契、向心力、凝聚力、機構認同度等方面皆有助於提升，亦能使政府與機構人員之間增加互信度，並且認為這些訓練課程必須要不斷的持續舉辦，運用及落實在平日之工作當中。然而，有受訪者認為這些教育訓練對於機構人員來說，亦是一種提升自我價值的投資。

綜上所述，透過政府與機構所辦理的各項內、外部訓練、講座，以及各機構內部針對收容個案所開辦的會議和專案小組等方式，使得機構服務人員能夠加強其自我工作的專業能力與知識，提升工作態度，那機構亦會定期針對某些特定課程、技術做測驗考核，以了解服務人員在學習之後的吸收程度。對於少部分表現不達理想的人員，也會採取個別輔導、面談之措施。筆者亦認為，藉由以上的各項方式，對於機構服務人員無論在素質、工作態度、

對機構的認同感等方面皆能夠加強，就機構與政府之間的互信程度也有提升之作用，亦可促使在推行老人機構安養護之時能夠更加順利。

第五章 研究發現與建議

在本章中，筆者將總結前述章節內容並歸納為本研究之結論。而在本章的第一節部分，筆者則將第四章的實證訪談與第二章中理論之部分做一對照比較，期望藉由實證與理論的對話歸納出本研究之研究發現，並且亦就實證研究中所了解到的實際情況，提出有何較為特殊之發現；其次，在第二節當中，針對研究發現的部分提出筆者之看法及建議；最後，筆者將對於執行過程中所發現具有研究可能性之議題，提出本研究的後續研究建議以供往後對此領域感興趣之相關研究者些許建議方向，以利其再進一步探究。

第一節 研究發現

在此節當中，筆者將藉由實證與理論之對話，並且依據研究問題的脈絡來說明本研究之發現，另外亦從實證研究中，得知實際情況有何特殊發現進行說明，以下則分述之。

壹、影響老年人口選擇使用老人機構安養護服務之原因

一、家庭因素為影響老年人口選擇入住老人安養護機構的主要原因

依據理論，一項政策之執行情況，就政策問題的特質來說會受到其標的團體使用此項政策的原因而受到影響，在本研究中，此部分則意指是老年人口在決定使用老人安養護機構服務政策時所考慮的因素。故此，筆者則針對影響老年人口選擇使用老人機構安養護服務的原因來作探討。

然而，從實證分析中可得知，我國現今社會由於家庭結構解組與轉變等因素，導致三代同堂的家庭已較為少見，取而代之的是核心家庭，即兩代家庭或是僅由夫妻雙方組成之小家庭。然而，由於老人家年紀增長，伴隨而來的即為身體機能退化，可能會面臨到行動不便、無法自理生活，或是失智等失能之情況，其家中若沒有專業能力、人力與時間照顧需要照顧的老人家，在居家照顧下無法給予足夠之專業照顧之下，使得許多家庭則會考慮選擇將家中老年人送其至安養護機構接受較完善的照顧。基此，這亦為促使老人安養護機構在老人福利服務上一直佔有重要地位之因。

二、健康狀況良好的老人自願選擇入住機構中的比率不高，但有逐年漸增之趨勢

另外，由上述可知，目前主要影響我國老年人口選擇使用老人安養護機構服務的原因為家庭因素，大多是以失去自我照顧能力之老人為多，並且其中多數是由家屬代為選擇，屬於被迫送至安養護機構中接受專業與妥善的照顧。但亦有少部分的老人家身體健康，是因為體諒家人，不希望其辛苦照顧，或者是老人家獨居沒有家人共住可在旁照顧，故此選擇入住安養護機構之中，與機構內其他老人家一同生活，然而雖然目前我國健康狀況良好之老人在自願選擇入住安養護機構中所佔的比率並不算高，不過因高齡化社會之來臨，以及醫療技術進步等之影響，使老年人口的平均壽命已延長許多，往後將會有更多身體健康狀況良好的老年人自願選擇入住老人安養機構之中，規劃並享受不同的晚年生活。由上所述來看，筆者認為這抑或是為何目前我國社會上機構數量已設立不少，但仍舊陸續有老人安養護機構不斷增設之原因，並且也有愈來愈多企業投資設立大型的財團法人機構或長生村、安養村等名稱之機構，皆可看出往後老人家自願選擇入住機構當中將會有逐年增長的趨勢。

貳、我國老人機構安養護服務政策執行之現況

一、我國老人安養護機構以私立小型機構為主要取向，占整個市場八成以上

經由文獻資料分析以及與本研究受訪者之訪談得知之實際情況來看，在各種老人照顧服務之中，機構式服務是發展時間最早也最具規模的照顧措施。之後，由於因應社會福利發展之趨勢改變下，老人安養護機構則逐漸從以往屬救濟院的慈善施捨轉為以服務為導向之照顧模式，服務對象也從原本主要以收養孤苦無依無法自我謀生或榮民，擴大至一般民眾自費者。故此，機構式之服務對象是從過去濟貧導向，轉變為提供多數民眾的普及需求，擴大並提升其服務對象及服務品質。

然而，由內政部截至 2010 年 6 月底之統計資料得知，若是依機構之公私立類別而分，以免辦財團法人登記，不可對外進行募捐、亦不能接受補助或享受租稅減免之私立小型老人安養護機構共計 940 家，占了

全部機構的 86.32% 為最多，其餘則依序為財團法人機構 109 家、公立機構 25 家，與公設民營機構 15 家。因此，就我國老人機構安養護服務來看，其中老人安養護機構之數量是以私立小型機構為主要之取向，而就前述資料來看可發現占了整個機構式服務市場的八成以上，絕大多數的機構都是私立小型機構。不過，值得注意的是，我國雖是以私立小型老人安養護機構為主要取向，但政府的相關政策法令卻是對於這類型之機構限制最多，所給予的資源也是最少，筆者認為，其原因或許是與政府方面始終認為小型私立機構是營利性組織，以賺錢為導向有關，但小型機構業者方面則是認為其為整個照顧市場之主要照顧者，因此雙方之間的看法不同，在法令制度等限制上亦造成雙方在觀念這部分有所衝突，並使得小型機構為了得以在老人照護市場上生存，進而產生惡性競爭，如違規超收、削價競爭之情形，故政府必須要針對這方面的情況與小型機構間尋求解決的辦法，如舉辦協調會議，讓雙方之間有更多的溝通平台，或是針對小型機構間惡性競爭情形修訂現行法令，才不會影響老人家入住機構所受到之服務品質與權益保障。

二、從老人安養護機構類型上論之，以養護型機構為主、安養型機構為少數

依據文獻與訪談資料分析中發現，若從老人安養護機構的類型上來看，我國的機構以養護型為最多，截至 2010 年 6 月由政府官方統計之資料顯示長期照護中的養護型機構共計有 980 家，占了目前老人機構照護市場約九成之比率，安養機構之設立則為少數，老人養護機構之類型可謂是整個老人機構安養護服務市場之主要導向。然而，筆者認為此情形則是因為受到了我國傳統觀念之影響，一般而言，身體健壯之老人家較不會選擇入住進機構當中，若沒有特別的服務需求，大多數民眾仍是希望年老之後能與家人同住，或是若沒有子女能陪伴在身旁，但自我照顧能力還算良好之老人家則亦有可能選擇獨居生活。故此，受供需原則概念上之影響，安養機構則由於在社會中的需求度較低，也就較少設立，而以養護型機構為老人安養護機構服務中之主流，設立較多。

參、中部六縣市老年人口在使用老人機構安養護服務之情形

一、中部縣市鄉村鄉鎮較多，城鄉差距明顯使得壯年人口外移嚴重，導致相對老化程度較高

由於本研究選取了中部六縣市，並針對老人機構安養護政策做一研究，然而就理論可得知，不同地區的老年人口存在著不一樣的特色，使得不同特色之縣市在選擇使用安養護機構服務之原因上也就有所影響，故此，在此部份本研究則針對中部各縣市老年人口的特殊性進行實證，就不同情況做一探討。

實證研究發現，在中部六縣市當中，除台中市在經濟上屬發展較為良好之縣市外，苗栗縣、台中縣、南投縣、彰化縣與雲林縣在社會型態上較是以農業為主，伴隨而來的亦有老年人口比例較高、青壯年人口外移到其他縣市工作情形嚴重，導致相對老化程度較高，並且這些人口外移較為嚴重之鄉鎮中的老年人多是以務農為其主要謀生工作。除此之外，以農業為主之縣市的社會風氣也會比較保守、傳統觀念較重等。然而，上述的情況亦會影響其縣市內老年人口對於老人機構安養護服務之使用情形。

二、中部縣市在老人安養護機構之入住率分別約有六成至八成，最高為苗栗縣與雲林縣，最低則為南投縣

從研究中發現，中部六縣市老年人口在使用老人機構安養護服務之情形上，以各縣市政府之統計數據推估機構入住率大約有六成至八成不等，其中以苗栗縣與雲林縣的入住率最高，南投縣之機構入住率最低。然而，若從本研究受訪之機構來看，由於筆者期望藉以運作情形良好的機構之觀點來探討老人機構安養護服務政策在執行上的情況，並未加以探究評鑑結果不佳之機構，則本研究所選取的機構皆屬評鑑成績優良，而在機構的入住率上也較呈現不錯之情形，因此受訪之機構在入住率上至少有八成以上，並且就各受訪之老人安養護機構的情況來看，亦有多位受訪者表示長年以來其機構的入住率皆維持著百分之百之情形。故由上述政府及機構表示之入住率則可推知，中部六縣市中之老年人口在老人機構安養護服務的使用率上算是頗高。

肆、中部六縣市在老人機構安養護服務政策執行過程之資源情況

根據理論可知，無論政策執行之指令有多具體、清晰，但負責執行政策之機關或人員若欠缺有效行事之資源，勢必會影響其政策執行之結果。因

此，筆者在研究中對於各縣市在老人機構安養護服務政策執行過程，針對其在人力、財力與物力資源上之情況進行探討，研究發現則分別由政府單位與老人安養護機構兩方來論述之。

一、政府單位

(一) 負責處理老人機構安養護服務政策各項業務之承辦人員僅有一位，受訪者多認為政府人力資源較屬不足，則使其有時在管理與監督老人安養護機構之業務上有所困擾

就實證發現，各縣市政府社會處負責處理各項老人機構安養護服務政策之業務承辦人員僅有一位負責，並且承辦人員負責之業務有許多，不僅僅是只負責承辦老人安養護機構的項目而已，因此在政府人力方面，多數縣市認為政府人力資源是屬不足，使得其在管理與監督老人安養護機構之時造成困擾。

(二) 地方政府對於私立老人安養護機構，在財力資源上並無特別補助；然而，中部六縣市中僅苗栗縣表示在財力資源上是較為不足，其餘縣市則認為尚屬足夠

本研究發現，中央政府對於地方政府在老人福利政策上之支出預算是蠻充足，但地方縣市政府補助安養護機構的預算上，只有針對公立機構與私立財團法人機構可以申請補助，縣市政府對於私立小型機構則是幾乎無特別補助，因為其類型機構屬於營利性組織，礙於「三不政策」之法律規定下，無法接受政府之補助，不過，若是以補助款部分論之，政府單位僅針對特定資格之民眾入住安養護機構有給予部分獲全額的公費補助。並且，由於地方政府之財力資源較為有限，對於老人福利機構的財源補助並不多，在財力的部分並不會特別編列預算給予機構，也因為如此，地方政府單位若針對老人機構安養護服務的財力資源部分並不會覺得有不足處，而就本研究來看，僅只有苗栗縣表示在這方面的財力資源上認為是較不足夠的。

(三) 中部六縣市目前在機構數量上是屬充足，且以彰化縣的機構數量最多

此部分針對機構數量之足夠性來看，由研究發現，以政府所統計的

機構入住率資料來看，各縣市分別約有六成至八成不等，最高為苗栗縣與雲林縣，最低則為南投縣，顯示目前中部六縣市的物力資源皆算是足夠，因此就床位數的供需情況上而論應是綽綽有餘。直至 2010 年底，各縣市統計的合法機構數量分別為：苗栗縣 13 間、台中市 36 間、台中縣 29 間、南投縣 16 間、彰化縣 51 間、雲林縣 24 間。由上述可發現，中部六縣市中以彰化縣的機構數量為最多，並且其中公立大型安養護機構在縣內即佔了兩家（內政部中區老人之家、內政部彰化老人養護中心），私立機構在其他縣市當中亦是設立較多，屬中部之冠，並且由上述亦可得知，其中以彰化縣在機構數量之資源上算是中部六縣市中最為充足的。然而，若從老人安養護機構業者之觀點來看，則發現大多數受訪者雖不會感覺機構數量不足，但其中卻有私立小型機構受訪者表示小型機構的設置床位不足夠之問題。

由上述發現可知機構業者與政府之看法有些許不同處，筆者認為原因是政府單位是以其縣市的整體平均入住率而論，雖然各縣市入住率皆有六至八成不等，但仍有許多機構有空床，故此才會表示機構數量是足夠的；但從機構方面來說，機構的入住率會影響著其營運之情況，雖然本研究受訪之機構在實際入住率上皆是比縣市平均入住率還高，甚或是呈百分之百的入住率，不過業者基於營利之因素而言，當然是希望法令能夠修改，使小型機構的收容床位增加，以增進其機構的營運情況。故此，以機構的觀點是希望政府能夠增加小型機構之收容床位，並非認為機構數量不足夠，因為機構增設愈多反而會造成之間的競爭情形發生。

二、老人安養護機構

（一）機構的規模大小會影響其在人力配置上之數量，然而公立機構在人力資源上是比私立機構充足

服務人員的數量是依照老人福利機構設立法條中之規定來配置，因此機構的規模大小則會影響其在人力資源數量上之配置情形。就機構的立場而言，人力若是可以愈多當然愈好，但是受限於法令針對機構人力配置規定，是無法隨意增添的，然而，若以本研究所實證訪談之機構情形來看，多數機構皆表示就內部服務人員的數量上，雖不至於完全充

足，但尚可應付目前服務老人之情況，但若是可以增添更多的人力，機構業者當然是樂見其成。

另外，研究亦發現，由於公立機構在人力配置上是將行政人員專職行政之工作，照顧服務員與社工則專職照顧老人的工作，並不會發生人員兼職其他職務的情形，並且公立機構的人員，多具有公務員之資格，因此可能在素質與經驗上較優於私立機構的人員。反之，從私立機構之人力資源情形來看，由於受限於人力有限，機構內多是主任、社工兼職行政之工作。然而若從人力資源足夠性來論，私立老人安養護機構的專職護理人員較缺乏，多數機構之護理人員為兼職，並且許多機構地處偏僻，導致在招募人力上較困難，人員的流動率亦會較高，為私立機構在人力資源上所面臨之困境。

(二) 各老人安養護機構在人力資源上，除了有服務人員外，皆還有或多或少的志工人力可協助

研究發現，各機構中皆有志工人力存在，藉由志工們的協助及支援，使機構無論是在照顧院內老人或事進行外展服務之時有所幫助。然而，志工類型可分為自願服務的志工與被強迫服務的志工兩種，前者是指機構自行成立或申請之志工隊、各宗教團體志工、機構鄰近學校之學生、附近社區協會、住民家屬等，其服務時間較趨於不固定，因此多是機構有活動舉辦之時，再通知志工前來機構支援服務；後者則是以服社會勞動役的志工為主，此類型志工會借助其專長做勞動服務或是協助機構做環境整理之工作。

(三) 服務市場上約有七至八成私立小型機構之機構場地並非機構業者自身擁有，多為承租使用，使得大多小型機構較少願意投入大量資金改建

研究發現，約有 70% 至 80% 的私立小型安養護機構在場地方面並非機構業者本身所擁有，場地大多為承租使用，而就受訪的三家小型機構來看，僅有一家機構之場地為業者自有，其餘皆為承租使用，與統計之比例相比符合。然而，若是業者承租使用之機構院舍，則會受限於場地非自有以及經費等因素影響，使業者較不願意投入大量資金成本去改

建原有的場地建築，並且對於整體的環境改造亦是，多僅是以原有的設施設備再加以補強為多。

伍、中部六縣市在老人機構安養護服務之政策執行過程中，政府與機構業者間之互動與溝通情形

一、中部縣市政府單位與機構業者之間的互動情形大致上良好，大多數以公務上公開之互動為主，但有少部分受訪者認為雙方間互動情形較少有交流

就理論中提及到，政府單位若與機構之間保持良好的互動關係，則亦可使得老人機構安養護服務政策在執行的過程中更加順利。然而，就實務上，本研究發現受訪之中部六縣市之政府承辦人員與機構業者之間的互動情形大致上為良好，並未發現情況不佳之情形，僅有彰化縣、南投縣兩縣之受訪者皆表示，認為雙方之間的交流較少，互動情形普通甚至有些許薄弱，機構方面對於與政府單位的互動抱持著較為被動之態度。另外，政府與業者雙方間大多數都是採取針對公務上的公開互動為主，在私底下的互動則是偏少。

二、雙方之間的互動方式以公文往來、電話聯繫等為主要管道

政府單位與機構雙方間之互動方式是以公文往來、電話聯繫為主要的管道，而其中以公文屬最正式的互動方式，但一般情形來說，若政府承辦人員或機構人員有任何問題之時，多仍是以電話聯繫為主，因為較能夠及時解決問題。另外，除了上述之公文往來與電話聯繫外，雙方之間還有透過稽查、開會、每季定期聯繫會報及舉辦老人相關活動等方式來進行互動，端視各縣市之情形有所不同。

三、受訪的六縣市中政府單位人員認為機構處被動態度，少主動與政府反映問題，使雙方之間在溝通與協調整合的工作上較弱；亦有機構業者認為政府對其提出意見較缺乏重視，因此雙方較少進行溝通

在理論中提到，政策執行成功要件之一，部分則取決於雙方有效的溝通，傳遞政策執行之命令的品質，乃是取決於溝通之明確性、正確性、適當性與完整性等方面；另以整合來看，在政策執行中主要障礙之一，則為執行機關或單位間難以取得協調，並且採取一致行動所致。基此，

執行老人機構安養護服務政策的政府單位與老人安養護機構間，若雙方保持著良好的溝通，在執行上則能夠取得適切的配合及協調整合，進而增進政策的執行情形成功。

然而，就實際情形來看，受訪政府單位及機構之間在溝通協調上之情況大致良好，雙方之間雖然並無明顯問題發生，但看法上卻有些許出入。其中僅南投縣政府認為其與縣內機構之間在這部分是較弱，並且表示縣內之機構多是採取被動的態度，比較不會主動向政府反映其機構之問題；另有彰化縣與南投縣之機構業者認為，政府對於機構所提出之看法意見較缺乏聆聽與重視，使得雙方較少進行溝通，因此，機構本身也就會因為政府的態度而漸趨被動，導致其較不願與主動政府溝通。而筆者認為，雙方之間在溝通上若無法保持良好關係，情況嚴重的話，則可能會影響政府在執行老人機構安養護政策之各項內容時，卻因雙方之間的溝通情形不佳，使得機構方面無法有效地配合與落實，導致政策執行之結果不佳，因此政府必須要重視雙方之間的溝通問題。

四、雙方之間溝通協調方式是以一般行政管道、聯繫會報，以及透過長期發展照護協會等為主

政府與機構雙方間之溝通方式主要是以一般行政管道、聯繫會報，以及透過長期發展照護協會來進行溝通。首先，一般行政管道則是指透過公文、電話、傳真等方式；其次就聯繫會報來看，僅台中縣與台中市舉辦的較為定期與頻繁，苗栗縣雖有聯繫會議但頻率並不多，其餘三縣政府則是沒有辦理與機構間之聯繫會報；另外，機構本身亦有透過長期照護發展協會作為對口管道來向政府發聲，由協會代表縣內全體安養護機構業者來與政府單位進行溝通協調之工作。

陸、政府單位對於老人安養護機構之監督情形

一、縣市政府受限於人力之因素等影響，導致稽查人力不足，無法完全落實中央政策與對私立老人安養護機構之監督管理

在理論中提及到，政府單位希望將既定的政策可以有效執行的話，有時必須要透過具有法律性質之法規命令，或者是管理方式來加以監督老人安養護機構，以使監督落實，提升政策執行之成效。

然而，由研究得知，在老人機構安養護服務政策執行之實務上情況來看，政府單位受限於各縣市政府社會處僅有一個業務承辦人員負責相關事務，就人力部分而言是較為不足。然而由於老人福利政策範圍之廣泛，以各社會處老人福利科來看，科內每一位承辦人員所要負責的老人相關業務則有許多，因此負擔極重，承辦人員在管理及監督縣內老人安養護機構方面上，亦時常需要與其它政府相關單位聯合，如與衛生處、勞工處等相關單位協調聯合，透過不定期的抽查縣市內私人機構之運作情形，以保障入住機構的老人得以都受到確實完善的照顧。但因為人力因素不足、時間協調上等限制，因此無法完全落實監督的功能，並且對於稽查時所預期要看到的真實面上可能會有所缺失。

二、政府單位對於老人安養護機構之監督方式是以「查核」、「評鑑」與「機構報表匯報」三項方式為主

根據本研究實證得知，政府單位對於機構之監督方式是透過三項方式為主。首先，在查核方面，政府承辦人員基本上每三個月會針對機構有一次查核動作，而縣、市內每間機構一年則至少會進行一至二次的稽查工作。另外，承辦人員亦會會同府內各相關單位，如衛生局、消防局、建管處、勞工處等單位，分別針對機構在硬體設施上之情況來進行稽查，要求機構業者在硬體設備不合格處限期內加以改善，並予以複查。承辦人員亦會透過民眾之檢舉投訴，前至機構抽查有無違規事件發生；其次，透過定期的機構評鑑，使機構得以準備審查資料來呈現其平日服務與運作的成果讓政府單位了解，大多數政府承辦人員認為，靠平日不定期的查核工作比較能夠看到機構真實的一面，但承辦人員卻因為人力與時間限制下，無法僅以稽查方式來進行對機構之監督工作；最後一樣監督方式則是透過機構每月對於其機構老人收容情況作一住民名冊彙整後將報表資料匯報給承辦人員，使政府單位能夠了解與控管其縣、市內各機構的收容概況。然而，透過上述三項方式，政府承辦人員認為大致上是可以有效地對機構進行監督之工作。

柒、老人安養護機構相關人員之工作態度加強及對於服務政策內涵之了解情形

一、法條規定機構相關人員每年至少要受 20 小時之外部訓練課程

在 2009 年下半年度內政部相關法令修訂之後，在專業人員資格辦法第 72 條中有明文規定，機構之社工人員、照顧服務員、居家服務督導員以及主任，每年至少要受 20 小時以上的外部訓練時數，課程內容則包含許多像是法規類課程如：與老人照護相關及工作倫理之相關法令、老人福利機構概述等；實務面課程則有：以實際照顧、護理、輔導技巧等。一般機構內部自行辦理之教育訓練則不算在 20 小時的時數內，雖然使得照顧服務員有較多的機會能到機構外接受外部教育訓練課程，但卻也使機構內服務人員在平常照顧老人之忙碌服務中，必須要安排出時間接受外部教育訓練課程，有時則造成了機構在服務人員配置上之困擾。

二、主要透過外部及機構內部的教育訓練課程進行

依據理論中提到，政策執行的成功或有效，不僅是需要執行人員了解上級所預期之事情，更需要其願意執行此項政策，因此政策執行人員的工作態度，亦會影響政策執行之結果好壞。而本研究在此部分所要探討之重點在於老人安養護機構如何加強其服務人員對於機構安養護服務的工作態度。

就實證上可得知，老人安養護機構相關人員之工作態度加強與其對於服務政策內涵之了解情形，主要是透過內、外部的教育訓練課程來進行，由於機構內相關服務人員每年有必須接受至少 20 小時外部訓練之規定，因此這些教育訓練課程，內政部與地方政府皆會定期或不定期舉辦，以提供給機構內相關人員參加，以增加安養護機構人員的專業知識與技能，提升其工作態度。教育訓練之課程包含了許多專業能力的培訓，內容則是以護理與照顧為主，藉此增進護士及照顧服務員的專業技術能力。故機構內無論是主任、照顧服務員、護士還是社工，皆會至外面接受各項相關教育訓練課程，使其能吸收更多、更好的資訊回到機構提供服務，但服務人員在工作態度之養成上，仍舊是仰賴機構本身內部的教育訓練為多。

三、機構對於內部教育訓練課程之安排已有漸趨多元化

就實證訪談中發現，由於現今許多機構對於自我內部的訓練十分要求，為了使機構內的服務人員可以提供更為完善的專業服務，因此在內部的各項教育訓練課程之安排上漸趨多元化，除了針對法規類與實務面上所提升其專業知識與技能課程之培養外，許多機構開始針對服務態度、生命成長、情緒管理，甚或是在手工藝、音樂治療等方面皆有安排課程，目的是希望藉由多元化的訓練活動，提升機構服務人員的心靈與服務品質。

然而，除了各項內、外部教育訓練外，機構還有透過開辦講座或是舉辦會議等方式來加強其機構人員對工作態度及對服務內容之了解，有時對於機構內一些特殊案例，甚至會成立個案研討會、專案小組來專門探討處理這些較為棘手之個案情形。另外，機構若為了要了解服務人員對於參與各項教育訓練課程後之吸收程度，則可能會針對某些特定課程、專業技術來進行測驗，以考核服務人員能否有效吸收所上之課程內容。而針對機構內少部分表現不理想之服務人員，機構管理者則會對其做個別督導或面談，以了解服務人員表現不好之原因所在。

四、機構相關人員透過參與各項內、外部之教育訓練課程，除加強其工作態度與對於服務政策內涵之了解外，在其他方面亦有提升之幫助

機構服務人員透過參與各項內、外部之教育訓練、講座、研習等課程，除可加強其自我工作能力、提升工作態度，以及對於老人機構安養護服務政策的內涵可更加了解外，對於各項相關的專業知識、團隊默契、機構向心力、凝聚力，還有對機構的認同度等方面皆有提升之幫助，透過各項訓練課程之學習，對機構人員來說，亦是對於自我價值之投資。另外，藉由這些課程活動也能夠使得政府與機構之間的互信程度增加，也可促使政府在推行老人機構安養護服務政策之時能夠更加順利。但由於機構中人員的流動率很高，必須每年持續不斷地舉辦這些教育訓練課程，並且讓機構服務人員實際的運用及落實在平日之工作當中，才能有效的提升老人安養護機構之服務。

捌、老人安養護機構評鑑制度部分

一、評鑑成績獲得甲等以上成績之機構，政府有獎勵與補助之鼓勵措施

根據理論，老人安養護機構的設立是必須要有合法性才可，然而除了合法之設立程序外，在成立後則必須要透過政府單位在評鑑上來輔以管理監督，因此機構評鑑制度的制定規劃，也就會影響著政策在執行之時的情況及成效。

由實證研究發現，內政部針對評鑑成績獲得優、甲等之私立財團法人機構有 10 至 20 萬元不等的獎勵金以資鼓勵，並且甲等以上成績的財團法人機構每年在申請政府補助時，也會增加 5% 至 10% 之經費補助，但相同接受內政部評鑑之公立機構則沒有同等的獎勵及補助。而在各地方政府方面之獎勵與補助措施上，針對成績優良的機構基本上皆會給予獎狀補助，但就獎勵金部分則因為各縣市政府的財政狀況不同而有不一樣之作法，並非每個縣市皆有發放獎金，由各地方政府自行裁量決定。再者，就補助措施方面，因為政府辦理委託個案給機構時，是憑藉機構評鑑成績之好壞作為委託申請的優先順序，故獲得甲等以上成績之機構，可以優先申請政府的個案委託，即是公費安置的床位補助，這部分的補助對於機構影響很大。另外，各縣市政府亦有針對其縣市內的情形不同，而就某些方面對於成績優良機構給予設施設備上的補助，端視地方政府之決定。

二、老人安養護機構評鑑制度對於機構而言，亦為一種自我考核之驗收

另外，由研究發現得知，評鑑制度除了使政府單位可以有效的透過各項指標來評鑑老人安養護機構的服務與運作情形，是一項確保老人機構安養護服務品質的考核辦法，機構人員亦可藉由評鑑制度中之各項指標，使機構之運作與提供住民各項服務上有所明確之依循，並且機構同時亦能藉著平日在準備評鑑資料之時，透過評鑑指標來檢視機構自身還不足之處，從某種角度論之亦為一種自我考核之驗收。如上所述，筆者認為機構評鑑制度對於政府抑或老人安養護機構，皆存在著許多好處，另一方面也確保著老年人入住機構能得到較有保障的服務。

三、政府單位針對安養護機構之獎勵與補助等實質方面，仍過於缺乏與不足

研究中發現，若從評鑑成績優良對於機構所獲得的益處方面來看，除了影響政府公費補助資格外，本研究中受訪的機構多數認為評鑑成績所帶來物質上益處較少，多傾向精神上之肯定，以及得到社會大眾對於機構服務品質之認可，進而提升機構名聲。然而，就筆者認為，政府單位針對老人安養護機構在評鑑成績優良之獎勵與補助上，仍過於缺乏及不足，若是政府能增加些物質上之益處，或許能增添機構在評鑑準備上之用心與付出，並且能給予入住機構的老人家有更好的服務品質及保障。

玖、政府與機構人員在老人機構安養護服務政策之執行過程中面臨之困難

一、政府單位的稽查人力不足

由於目前各政府單位在老人機構安養護服務業務執行方面皆僅有一位承辦人員在處理，因此就稽查人力上之不足是一大困難點，人力的不足夠，使得承辦人員之業務繁重，所承受的壓力也較大，並且因為人力不足夠使承辦人員在管理與監督其縣市內的機構時，在執行業務的品質上無法兼顧各方面，是目前政府單位的承辦人員在執行此政策時所感受到的困難處。就解決辦法而言，目前政府單位之作法是認為必須要增加人力，並且增加機構稽查之頻率，但筆者認為，這兩項辦法以現今情況來看並不容易做到。

二、私立小型安養護機構超收問題嚴重

由實證得知，有機構認為政府單位就老人安養護機構相關的政策與法令等規定中，對於私立小型機構的規模限制過於狹隘（例如：小型機構申請立案床位數限制在 49 床以下），使許多私立小型機構在老人安養護市場上難以生存，但諷刺的是，我國老人機構安養護服務中，私立小型機構數佔全部老人安養護機構數的 80%，可知目前我國老人機構安養護服務之主要提供服務者為私立小型機構，其存在有著市場之需求。但，就政府訂定之政令來看過於狹隘，在資源上對於私立小型安養護機構是不提供任何補助，因此使得部分私立小型安養護機構為了賺錢維持機構之營運，則採取違規超收或削價競爭等方式以在市場上得以生存，

而這類情形在中南部愈顯嚴重，超收問題的嚴重則進而影響到入住安養護機構中的老人所接受到的品質好壞問題，政府必須要正視這問題的嚴重性，才不會使得入住老人之權益與服務受損。

三、政治因素介入，進而影響承辦人員執行業務

藉由實證訪談發現，由於地方的政治色彩濃厚等因素，使得承辦人員在進行稽查未立案之機構時，有些未立案機構在被查到後，則會透過地方民代之政治勢力來向政府單位進行關說或施壓，試圖影響其稽查結果，這類情形使得承辦人員在執行業務之時遭受到阻礙，並且也使稽查監督與評鑑管理制度的存在意義喪失，造成政府單位在政策執行過程中之困擾。

四、私立機構認為在自我宣傳方面較弱，人才招聘不易且流動率較高

由於許多私立機構多規模較小，人力也較為缺乏，使其在經營上比較不會將其機構的服務與理念推廣讓社會大眾得知及認同，並且吸引更多的人力來投入機構之中，幫助機構一起推行老人安養護服務，然而自我宣傳方面的能力缺乏，則亦會使得機構在資源上受到影響。以實證訪談中發現，有機構因為在自我宣傳方面缺乏相關的能力與人才，使所在地之民眾不了解機構的服務理念，並導致機構在募款與志工募集上之資源較不充足，然而許多機構礙於經費不足的情況，也較無法直接聘請、招募相關專業人才來為機構作自我宣傳的工作；另外，許多老人安養護機構由於地處偏僻，導致在服務人力的招募上較不容易，遭受到困難，並且機構照護之工作具備了許多專業的技術與人力在內，幾乎 24 小時工作的辛苦程度許多人難以勝任，亦造成機構人力的流動率較高。

五、缺乏罰則辦法，造成老人安養護機構之個案家屬欠費情形嚴重，其因應之道目前主要是以採取柔性勸說的方式

由於安養護機構大多數為私人小型機構，在管理上亦較有困難，而又因為缺乏完整一的罰則，導致在有些家屬將家中老年人送至安養護機構接受照顧後，可能會因為經濟上或其他方面之因素，使得其家屬不願繳款、欠費，進而避不見面，將老年人棄置機構內不管。如此的情形在現今社會上則時有耳聞，然而這將會造成私人機構在運作上有所困難，

且容易使得私人老人安養護機構因為這樣的情況而束手無策，並有可能因此造成營運上經費的困難以致於機構倒閉。目前機構對於此問題之因應之道，主要是先採取柔性勸導方式，對於家屬有繳費的困難時可先與機構進行溝通，使其能採分期付款方式支付入住費用，以減輕家屬壓力，如情況嚴重時才會採取法律之途徑，但就機構立場一般較不願意與家屬有撕破臉之情況發生。機構亦會尋求外部之管道，如讓資格合乎法令規定的個案申請政府公費補助，或是藉由社會大眾認養老人、代墊入住費用等社會資源補助方式來減輕此問題對機構營運之影響。

第二節 研究建議

由於本研究之目的乃是試圖以政策執行的理論觀點，來檢視老人機構安養護服務在執行過程中的各項影響因素為何，以及透過實證分析受訪之中部縣市在實際推行上所面臨到的一些問題，來探究本研究之主題。因此，依據本研究前述之研究發現，筆者嘗試對於我國老人安養護機構服務之執行情況提出些許建議，而研究建議則分成三部分，首先就研究中檢視影響此項政策執行之各項因素後，針對影響因素來進行建議；接著則亦對於政府與機構兩方面來看，在兩者執行老人機構安養護之服務上，給予本研究些許建議，以下將分述之。

壹、針對老人機構安養護服務政策執行的影響因素之建議

一、政策上應修改增添政府單位承辦老人安養護機構相關業務之人力配置，以提升對於老人安養護機構的監督管理

從研究中得知，影響老人機構安養護服務的政策執行情況較為顯著之因素中，「服務資源足夠性」的人力資源部分對於政府人員來說，筆者發現是最影響其在執行老人安養護機構服務時的一項因素之一，因為目前各縣市在承辦此項業務的政府單位人員皆僅有一位，但政府業務承辦人員之負責業務極多，並非每人僅專責負責一項而已，故在政府單位的人力不足則就會導致其在稽查、管理縣內老人安養護機構之運作情形時的一大阻礙，造成有時無法完全落實中央所欲推行之政策，以及對於老人安養護機構的監督管理。職是之故，筆者則認為政府單位政府在承辦人員之人力方面影響老人機構安養護服務政策之執行情況明顯，因此在政策若能修改人力配置，以增添政府單位在辦理老人安養護機構相關業務的承辦人員數量，則可有效提升對於縣內機構的監督管理，亦較能落實貫徹中央的相關政策，也可使得此項因素對於老人安養護機構服務政策執行情況之影響提升。

二、將「各縣市老年人口使用此項服務之特色」影響因素排除研究之外

由本研究中得知，中部六縣市政府之受訪者在訪談中，談及其縣內老年人口選擇使用老人機構安養護服務之特色時並無明顯表現出影響政策執行之顯著情形，筆者發現本研究探討的中部六縣市最大特色在於多屬農業縣市之社會型態，所伴隨而來的影響即是有許青壯年人口外移至其他縣市工作，而家中老年人則多留在原本所居住之地方，相對人口老化比例就比其他許多

縣市為高，因此亦可能會使得其縣市內有較多老年人需要使用老人機構安養護服務。然而，除了上述之較明顯情形外，並無在本研究中發現此因素有對於老人機構安養護服務政策執行之更顯著的影響，此可能是由於我國目前已是屬人口老化社會，在各縣市老年人口之特殊性上較無明顯之差異，因此在研究中亦看不出顯著的影響。綜上所述，筆者認為「各縣市老年人口使用此項服務之特色」與其他影響因素相比，其對於目前老人機構安養護服務政策之執行來說，影響是最不顯著的，或許可將此項影響因素排除在研究之外，不須加以特別探討。

貳、對於政府單位之建議

一、提供更多的發聲平台管道（如：至少每個月或每季定期舉辦聯繫會報、多加舉辦活動聯繫之間情感），並且多試圖聆聽與重視機構所提出之意見，以增進雙方間良好的溝通情形

就研究發現得知，有機構業者認為政府單位較不重視機構方面所提出之看法及意見，使得其也因為政府的態度，而使原本主動、積極的態度轉趨於被動，不願意和政府主動進行溝通。然而，筆者認為，維持良好的互動關係與溝通情形是雙方都必須付出努力的，若是僅有一方單方面的表現積極主動之態度，良好關係並不會建立，雙方之間在溝通上若無法保持良好關係，情況嚴重下則可能會影響政府在執行老人機構安養護政策之各項內容時，卻因雙方之間的溝通情形不佳，使機構方面無法有效地配合與落實，導致政策執行之結果不佳，因此政府必須要重視雙方之間的溝通問題。

另外，就目前地方政府對於與機構業者之間的溝通方式主要是透過一般行政管道為主，並且在實證研究中得知，中部六縣市中定期且頻繁辦理聯繫會報的縣市政府並不多。故筆者建議政府單位可定期舉辦與機構業者間之座談會、聯繫會報，提供給機構一發聲之平台，抑或是多加舉辦聯誼性質之活動，譬如多舉辦優良機構觀摩活動、政府單位與各機構服務人員的運動會等，增加政府與機構、以及機構業者與業者之間情感的維繫，政府單位並要嘗試多聆聽與重視機構業者針對老人機構安養護服務上所提出之看法、建議，而非虛應了事，以同理心來與機構間進行溝通，將可增進雙方之間的溝通情況，或許可以使得整體的老人機

構養護服務更能貼近人民之需求，並更能符合政府與安養護機構間的期望，對於老人機構安養護服務在執行上亦能有所幫助。

二、針對評鑑獲得良好成績之私立安養護機構應訂定更多實質性獎勵辦法予以鼓勵，如提供軟硬體設備、交通、資訊器材等補助之優先申請

根據本研究發現，由於公立與私立財團法人安養護機構在經費與設備等服務上的資源是較私立老人安養機構充足，因為內政部會就公立與私立財團法人安養護機構之申請，給予補助經費。在機構評鑑制度上，內政部亦有針對評鑑成績優良的私立財團法人機構給予獎勵金，並且財團法人機構獲得甲等以上成績，每年在申請政府補助時也會增加經費補助；各地方政府在評鑑獎勵與補助措施上，針對成績優良的安養護機構基本會給予獎狀補助，但就獎勵金部分則因為各縣市政府的財政狀況不同而有不一樣之作法。然而大多數的機構認為評鑑成績獲得優良成績，多是精神上之肯定，在物質上的益處反而較少。

綜上所述，可知政府單位對於私立小型安養護機構評鑑之獎勵與補助方面，仍過於缺乏及不足，以私立小型安養護機構之情形來看，其機構運作中所需要的資金、設備、環境等資源，皆必須仰賴機構負責人本身之資本來負擔，政府單位並沒有特別補助，若是其業者本身還有其他收入來源，而則在成本上之資源問題的影響或許不大。基此，筆者認為地方政府在機構評鑑後，針對評鑑成績優良之機構，可以訂定更多的獎助辦法，如資金、設備的補助，抑或是其它有關的實質補貼獎勵，像是在本研究在實證訪談當中，有機構人員表示期望政府單位在交通車、資訊器材等設施設備上能有所補助，因此若是政府單位能給予評鑑成績優良的機構更多實質獎勵，則可使私立機構有動力將其機構的服務辦得更好，亦能使得入住之老年人受到優良、完善與尊重照顧，可謂一舉數得。

三、建立完善的老人安養護機構管理機制法則，並且推動規模較為完善的私立小型機構進行法人化，輔以財團法人之監督辦法

就研究中得知，個案欠費問題無論在公立還是私立機構中皆相當普遍，入住機構的老人家屬積欠費用之情形嚴重，甚至成為呆帳，造成老人安養護機構龐大的負擔。其中，由於私立小型安養護機構由於財源必

須業者自行籌措，因此機構財力大多不足夠，若遇到家屬置之不理的個案數過多，在機構人員未能及時向其主管機關之承辦人員反映，以及機構業者本身財力無法負荷之下，將容易造成其機構運作困難進而倒閉的情形發生，然而在研究當中，筆者了解到機構內每一個呆帳個案，背後所代表的亦是每一個家庭之問題，累積下來則將會造成社會上很大的問題，政府必須要重視不可輕忽。因此，筆者認為除了已修訂的條文，加強機構業者與家屬雙方間之法律效力外，內政部或許能推動規模較完善的私立小型安養護機構進行法人化，並輔以財團法人監督管理辦法，使機構的財務透明化，以達到私立機構自籌財源之目的，或許可以較為避免私立安養護機構的倒閉風險。

四、將機構的內部教育訓練課程之部分時數納入機構服務人員每年 20 小時教育訓練課程時數內

以目前法令規定來看，機構相關人員每年必須要接受 20 小時的教育訓練課程，其時數中並不包含機構內部所辦理的各項教育訓練，僅認可以政府單位辦理，或是委託給各安養護機構、協會等辦理的訓練課程為主。然而，機構內之服務人員的主要工作是照顧老人，因此機構在人力吃緊的情況下很難配置人力，以安排機構內部人員去接受外部訓練教育課程，並有機構指出，外部訓練的各項課程每年幾乎大同小異，因此政府若不改變作法，則有可能使外部訓練流於形式。

基於上述，筆者認為目前各機構中所辦理之內部教育訓練課程已呈多元化，並且在實證研究中，有許多受訪者認為要成為一良好之機構，其服務人員的良好工作態度養成，亦是仰賴機構內部的教育訓練為多，可了解到內部教育訓練之重要性。故此，政府若可修改法令規定，將機構內部教育訓練課程之部分時數納入每年機構服務人員規定的 20 小時教育訓練課程時數內，則可減輕機構與服務人員之負擔，亦能使其有較多時間將心思與體力放置機構服務上，也不至於讓外部訓練流於形式，降低原本所期望給予機構服務人員的成效及益處。

五、精簡機構評鑑指標，使機構服務人力能專注照顧入住老人之工作

由實證結果得知，機構評鑑制度之制定能使機構在推行安養護服務

時透過評鑑指標有一準則及標準化，亦可將政府政策執行較為落實，並使得機構業者在管理內部上有一個很好的依循模式，不會漫無章法，而政府單位透過了評鑑制度的執行，也可以對於老人安養護機構有較為完善的控管及規範，但是，總共 136 項細則的評鑑制度指標，除了給予機構在運作與推行其服務時有依循準則外，亦帶來了一些缺失與困擾。其中，像是由於現今評鑑制度的關係，機構中扮演服務支柱專業的護理人員，反而有大部分的時間是被行政工作與評鑑所需準備的一些相關資料、紀錄、報告等所佔據，以至於忽略其最重要照顧老人之工作，並缺乏了時間來管理、督導對於原本應受到護理人員所督導的照顧服務人員們，進而可能造成老人家的照顧上有安全之顧慮，但安養護機構的主要宗旨即是在照顧入住之老人家，而服務品質降低則可能會使得入住老人們權益受損。

基此，筆者建議地方政府單位應儘量減少機構評鑑指標原本繁多的細則內容，將指標內容精簡並調整為更符合與貼近其縣市實際之情況，此亦可減輕機構在準備評鑑的過程中，所花費的過多人力、財力及物力，使機構服務人員可以將多出的時間花在專職照顧機構內的老人家身上，減少其工作負擔，提升對老人的照顧服務品質。

貳、對於老人安養護機構之建議

一、機構業者與政府的互動應採取主動積極之態度，以維繫雙方間良好關係

在研究中發現，有機構業者認為與政府單位之間並不需要太密切之溝通互動，並且表示僅需要將機構內的老年人照顧好，並且配合政府的各項政令、不違法，盡量少與政府單位刻意培養關係，只需照做其所交代的事情就好，而與政府單位之間的互動也是較趨於被動態度。

然而，機構業者本身之觀點並非不好，其認為將機構的老人們照顧良好才是比較重要之事，而並非著重於與政府單位人員的互動關係上，給予機構入住的老人們完善、良好的照顧，這當然為機構安養護服務的重點所在，但筆者亦認為，若是機構業者與政府承辦人員間可以主動進行關於機構服務的公事互動或是私底下的互動，則雙方之間的關係將會更加密切，亦可促使老人機構安養護服務在執行過程中增添順利。

二、培養及加強機構管理人員之專業管理能力

根據實證訪談中筆者發現，多數的老人安養護機構業者或是負責管理機構者的背景為社工、照服員、護理人員等，而就本研究選取訪談之機構來看，訪談過程中發現公立機構管理者皆具備公務員資格，而私立小型機構之業者及管理者，僅少數機構是有受過正統管理訓練的專業管理者，私立財團法人機構在主管一職上，則多是必須從基層人員升遷而來。因此，這些機構的負責管理人員可能有很好的專業能力，卻沒有接受過較為正統之管理訓練，使得機構管理者在管理專業上會有所欠缺，造成能力不足之情況發生。

職是之故，筆者認為老人安養護機構應要培養與加強其管理人員在管理方面之能力，若是機構管理者非具備或受過正統管理訓練之專業背景，而是為服務人員透過升遷而至擔任主管一職，或是機構業者本身並非出身於管理背景的話，則機構應給予其接受應有的專業管理訓練課程，以能勝任在管理工作上的需求，因為管理者所具備的專業能力與否可能會影響安養護機構在營運管理上之情形好壞，且合適的管理人員亦能夠將機構內的各項資源分配適妥，增進機構安養護服務之成效。

三、可嘗試與有相關科系學校合作，招募在地專業人才進入機構內服務

根據實證結果顯示，私立老人安養護機構因為多地處偏僻，並且機構大多規模較小，而人力與經費上亦較為缺乏，在經營也比較不懂得將服務理念推廣給社會大眾得知與認可，沒有專業人才則亦使得機構在自我宣傳上是屬於較弱，並且安養護機構服務工作十分辛苦，所需要具備的專業能力及技能亦有許多，如此皆導致機構在人力招募上之困難，也造成機構服務人員流動率偏高之情況。

基於上述，筆者認為機構應可以嘗試與此相關科系之大專院校合作，試圖從這些培訓專業人才的學校中得到在地專業人員之資訊，此即是指老人安養護機構可嘗試請各大專院校提供在該相關科系就讀或是與機構所在地相符之學生資料，抑或是與相關科系合作，提供學生至安養護機構進行實習之機會，以在其中發掘機構所需的專業人才，並網羅

其進入機構內工作，若是可增加在地服務人員進入機構中，或許也可降低機構在人力招募上的困難，以及減少機構服務人員流動率之問題。

第三節 後續研究建議

壹、擴大研究範圍與對象—將護理之家納入研究之中

由於本研究之主要針對老人機構中的安養與養護、長期照顧機構，其主管機關皆是社政單位，並無將由衛政單位所主管的護理之家列為研究範圍之內，而為使研究利於進行，因此將主管機關不同的護理之家屏除在此研究對象之外。但筆者在研究的實證訪談過程中發現，有機構受訪者認為可以將護理之家納入研究之中，對比安養護機構與護理之家，探討主管單位之不同的機構差異處。另外就筆者從實證訪談中所得知之資訊，我國這幾年有計畫逐步將各老人機構整併，意指將原本主管機關所屬不同的社會福利機構與衛生機構合併，使社會福利與護理相結合且統一管理，發展十年長照計畫，以提供給社會大眾更完整的服務。故筆者認為在往後有研究者欲想進行此主題相關之研究，可考慮將護理之家納入研究對象中，比較不同主管機關之機構在推行服務上，在資源等方面是否會有所差異；抑或是在往後我國政府將各老人機構整併完後擴大研究對象，針對各類型老人安養護機構進行全面性的研究探討，從其他不同面相來深入了解此相關領域之研究。

貳、針對評鑑成績優良與不佳之老人安養護機構來進行比較研究

本研究在受訪機構之選取上僅針對評鑑成績優良的機構進行研究，希望藉由運作良好之機構的觀點來探討老人安養護機構政策執行上之情況，而並未針對評鑑成績不佳之老人安養護機構部分做研究。因此，筆者建議往後研究者欲進行此主題後續相關研究之時，則可針對評鑑成績優良與成績結果不佳的機構來進行選取，以比較兩者間差異。

參、針對合併升格後之縣市進行研究

就本研究選定之中部六縣市來看，其中台中縣、市已在本研究過程時期間於 2010 年 12 月 25 日完成合併，正式升格改制為直轄市，新面貌的台中市在幅員、人口上皆有大幅提升，原本台中縣市在政府的財力、人力、聯繫溝通等方面必定會受到不小的改變。然而，筆者在進行研究之實證訪談當中，亦有某些受訪者對於此升格改制的轉變提出其認為會對老人機構安養護服務影響之看法。故，筆者認為，往後研究者可就目前剛完成合併升格之縣市進行老人安養護機構服務之研究，針對合併後的情況來論究其老人機構安

養護服務在各方面的影響，以做比較，或許能提供給合併升格後之地方政府些許參考建議。

參考文獻

壹、中文文獻

- Charles Zastrow，1998，張英陣等譯，《社會福利與社會工作》，台北：洪葉。
- Charles E. Lindblom、Edward Woodhouse 著，陳恆鈞等譯，2001，《最新政策制定的過程》，台北：韋伯。
- David Macatov 著，官有垣譯，2000，《社會福利：結構與實施》，台北：雙葉。
- Earl Babbie 著，李美華等譯，2000，《社會科學研究方法（上）》，台北：時英。
- W.Lawrence Neuman 著，朱柔若譯，2000，《社會研究方法—質化與量化取向》，台北：揚智。
- 王育敏，2006，〈非營利組織建構社會資源之探討〉，《社區發展季刊》，115：150-160。
- 白秀雄，1996，《老人福利》，台北：三民。
- 丘昌泰，2008，《公共政策—基礎篇（第三版）》，台北：巨流。
- 朱志宏，2004，《公共政策》，台北：三民。
- 朱添慶，2007，〈老人福利政策在花蓮地區執行之研究〉，東華大學公共行政研究所碩士論文。
- 內政部統計處，歷年單齡人口數，<http://www.moi.gov.tw/stat/>。
- 內政部社會司，老人福利法法規，http://sowf.moi.gov.tw/04/02/02_1.htm。
- 內政部社會司，1999 國際老人年，<http://sowf.moi.gov.tw/04/15/15.htm>。
- 內政部社會司，<http://sowf.moi.gov.tw/04/07/07.htm>。
- 內政部社會司，內政部統計通報，《九十九年第三十六週(99年6月底我國老人安養及長期照顧概況)》，<http://www.moi.gov.tw/stat/week.aspx>。

- 內政部社會司，《老人福利機構與護理之家功能比較表》，
<http://sowf.moi.gov.tw/04/02/02.htm>。
- 內政部社會司，《加強老人安養服務方案》，
<http://sowf.moi.gov.tw/04/02/02.htm>。
- 內政部彰化老人養護中心，<http://chnh.moi.gov.tw/>。
- 行政院研究發展考核委員會，2000，《「加強老人安養服務方案」實地查證報告》。
- 行政院主計處，<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15408&CtNode=4594>。
- 中區老人之家，<http://www.dimeh.gov.tw/government.htm>。
- 台中市立仁愛之家，http://charity.tccg.gov.tw/Charity/aboutus_2.aspx。
- 江亮演、洪德旋、林顯宗、孫碧霞編著，2002，《社會福利與行政》，台北：五南。
- 江亮演，2005，〈對我國高齡化社會福利政策之期待〉，《社區發展季刊》，110：127-136。
- 李翠萍，2006，《社會福利政策執行網絡探析》，台北：秀威資訊。
- 吳定，1993，《公共政策》，台北：五南。
- 吳淑瓊、江東亮，1999，《「台灣長期照護政策評析」—老人問題與政策研討會論文集》，台北：孫運璿基金會。
- 吳寧遠，1991，〈目前我國老人福利政策之評估〉，《成功大學社會科學學報》，4：157-197。
- 邱怡玟，2004，〈家庭變遷下老年人之長期照顧何去何從〉，《社區發展季刊》，106：176-186。
- 宋欽增，1993，〈我國老人現況與福利措施〉，《主計月報》，75（1）：21-45。
- 林水波、王崇斌，1999，〈公民參與有效的政策執行〉，《公共行政學報》，3：175-202。

- 林水波、張世賢，1991，《公共政策》，台北：五南。
- 柯三吉，1998，《公共政策：理論、方法和台灣經驗》，台北：時英。
- 胡幼慧，1995，《三代同堂—迷思與陷阱》，台北：巨流。
- 南投縣政府，2007，《96年度『老人福利機構』成果報告書》。
- 施能傑，1999，〈政策執行的要素分析〉，《研考雙月刊》，23（4）：7-15。
- 財團法人海青老人養護中心，<http://www.haiching.org.tw/>。
- 財團法人台中縣私立公老坪社會福利慈善事業基金會田園老人渡假養護中心，<http://www.5689.org.tw/p>。
- 郭登聰，1998，〈我國老人安療養服務市場化可能性探討〉，《社區發展季刊》，83：62-73。
- 唐啓明，1998，〈關心銀髮族的福祉—臺灣省推行老人福利概況〉，《社區發展季刊》，83：34-43。
- 陳向明，2002，《社會科學質的研究》，台北：五南。
- 陳正芬，2002，〈老人福利推動聯盟在未立案養護機構法治化過程中的倡導角色之分析〉，《社會政策與社會工作學刊》，6(2)：223-267。
- 陳惠姿，2004，〈長期照護資源的供給面分析〉，論文發表於陽明大學舉辦之「社會暨健康政策的變動與創新趨勢：邁向多元、整合的福利體制·國際學術研討會」，台北。
- 陳燕禎，2000，〈老人養護問題之實證研究〉，收入於鄭讚源主編《新台灣社會發展學術叢書—長期照護篇》，嘉義：台灣省社會發展研究學會。
- 陳敏雄，2005，〈建構老人多層級照顧服務網—以「財團法人臺北市私立恆安老人養護中心」為例〉，《社區發展季刊》，110：242-250。
- 陳晶瑩，2003，〈老年人之長期照護〉，《台灣醫學》，7(3)：404-413。
- 張健，2011/5/21，〈老人長照機構數 18年來首次負成長〉，《自立晚報》，第五版。

- 曾中明，2007，〈都會區老人安養問題與對策〉，《中國地方自治》，60(7)：25-37。
- 曾竹寧，2000，《失能老人社區照顧服務網絡建構之研究》，東海大學社會工作學系碩士論文。
- 曾嘉業，2002，〈國民小學教師聘任政策之執行評估〉，臺北市立教育大學國民教育研究所碩士論文。
- 黃旒濤、戴章洲、黃梓松、辛振三、徐慶發、官有垣、黃志隆，2006，社會福利概論—以老人福利為導向，台北：心理。
- 黃旒濤、林鈺婷、張淑君、康琬茹、許惠婷、滕潔、屠鈺茹，2006，〈影響老人入住機構動機之因素探討—以台北縣和立雙連安養中心為例〉，《律師雜誌》，326：27-32。
- 黃旒濤、辛振三，2004，〈我國老人長期照顧政策執行之研究—以新竹市為例〉，《玄奘管理學報》，1(2)：123-146。
- 黃德舜，2001，《提升嘉義縣老人長期照顧、養護及安養機構績效之研究》，嘉義縣政府。
- 楊培珊、吳玉琴，2003，〈台灣非營利老人福利機構現況分析〉，《東吳社會工作學報》，9：45-74。
- 葉至誠，2002，《社會福利服務》，台北：揚智。
- 彰化縣政府社會處，<http://www.chcg.gov.tw/social/03bulletin/bulletin03.asp>。
- 詹火生、林青璇，2002，〈老人長期照護政策-國家干預觀點之分析〉，財團法人國家政策研究基金會國政研究報告，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/091/SS-R-091-018.htm>，檢閱日期：2010/8/30。
- 鄧勵元，2008，〈大學校院學輔工作遞補人力之政策執行研究—以中部地區私校為例〉，逢甲大學公共政策研究所碩士論文。
- 趙建蕾、古巧琴、龔建吉、許哲瀚，2007，〈機構式照護之特性與安全性研

- 究—以中部地區為例〉，《長期照護雜誌》，11（2）：162-175。
- 蔡翔傑，2007，〈背道而馳？老人福利機構評鑑機制實行之初探性研究〉，《社區發展季刊》，119：347-370。
- 鍾美蘭，2003，《第三章護理照顧，老人安養護機構長期照顧機構營運指南：照顧篇》，台北：中華民國長期照顧專業協會。
- 戴章洲，2005，〈日本老人福利初探〉，論文發表於明新科技大學舉辦之「老人與志願服務」學術研討會，新竹。
- 簡宏江，2006，《國民小學學校本位課程政策執行評估之研究》，國立台北教育大學教育政策與管理研究所博士論文。
- 鄭讚源，2000，〈社會福利機構與政府之間關係的省思—以我國老人安養護機構為例〉，收入於鄭讚源主編《新台灣社會發展學術叢書—長期照護篇》，嘉義：台灣省社會發展研究學會。
- 蘇麗瓊、黃雅鈴，2005，〈老人福利政策再出發—推動在地老化政策〉，《社區發展季刊》，110：5-14。

貳、英文文獻

- Berry, Jeffery M., 1977, *Lobbying for the people: The Political Behavior of Public Interest Groups*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Brody, S. J. & Masciocchi, C. F., 1980, *The family care unit : A major consideration in the long-term support system*. *The gerontologist*, 18 : 556-561.
- Franklin, Grace A. and Ripey, Randall B., 1986, *Policy International and Bureaucracy*. Chicago, ILL : The Dorsey Press.
- Goggin, Malcolm, Ann Bowman, James Lester and Laurence O'Toole, 1990, *Implementation Theory and Practice, Toward a Third Generation*. Illinois: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education.

- Hanekom, S. X., 1987, *Public Policy*, New York : International Thomson Publishing Ltd.
- Lane, Jan-Erik, 2000, *The Public Sector : Concepts, Models and Approaches*, 3rded., London : SAGE Publications.
- Sabatier, Paul A. & Mazmanian, Daniel A. ,1979, “The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives”, *Policy Analysis*, 5 (4) : 481-504.
- Sabatier, Paul A. & Jenkins-Smith, Hank C., 1993, *Policy change and Learning : An Advocacy Coalition Approach*. Boulder. Colo. : Westview Press.
- Sabatier, Paul A., 1986, “Top- Down and Bottom-Up Models of Policy Implementation : A Critical Analysis and Suggested Synthesis ”, *Journal of Public Policy*, 6 : 21-48.
- Sabatier, Paul. A. & Pelkey, N., 1987, “Incorporating Multiple Actors and Guidance Instruments into Models of Regulatory Policymaking : An Advocacy Coalition Framework”, *Administration & Society*, 19 (2) : 236-263.
- Palumbo, D. J. & Calista, D. J., 2009, *Implementation and the Policy Process : Opening Up the Black Box*, ABC-CLIO eBook Collection.
- Winter, S. ,1990, “Integrating Implementation Research” in Dennis Palumbo and Don Calista, eds. *Implementation and the Policy Process : Opening Up The Black Box*. New York : The Policy Studies Organization.
- Van Meter , Donald S. and Van Horn , Carl E., 1975, “The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework”, *Administration and Society*, 6 (4) : 455-488.

附錄一 訪談大綱

壹、政府單位訪談大綱

- (一) 請問影響貴縣/市老年人口選擇使用老人機構安養護服務之原因有哪些？而縣/市內老年人口有何特殊性？
- (二) 請問貴機關在執行老人機構安養護服務政策過程當中，服務資源是否足夠？【1.人力資源部分(ex:承辦人員)；2.財力資源部分(ex:預算)；3.物力資源部分(ex:機構數量)】
- (三) 請問貴機關針對私立老人安養護機構評鑑制度之規劃內容為何？且針對評鑑優良之機構，有無提供任何獎勵與補助？對評鑑結果不佳之機構，又有何輔導措施？
- (四) 請問貴機關在政策執行過程中，如何與安養護機構進行溝通整合及協調？
- (五) 請問貴機關對於老人安養護機構在服務政策執行過程中如何進行監督？
- (六) 請問貴機關與老人安養護機構間互動情況如何？透過哪些方式進行互動？
- (七) 請問貴機關透過哪些方式，加強安養護機構的相關人員之工作態度，以及對此服務政策目標之瞭解？(ex:教育訓練、講座)
- (八) 針對非立案之老人安養護機構，請問貴機關方面有何措施方法輔導其合法立案？
- (九) 請問貴機關在老人機構養護服務之政策執行過程中，曾經遭遇到哪些困難？如何解決？

貳、機構訪談大綱

- (一) 請問貴機構目前老年人入住之情形如何？
- (二) 請問貴機構認為老年人口選擇入住安養護機構的原因為何？
- (三) 請問貴機構在執行老人機構安養護服務政策過程當中，其服務之資源是否足夠？【1.人力資源部分(ex:服務人員數量、志工有無)；2.財力資源部分(ex:經費、預算、政府補助)；3.物力資源部分(ex:環境、設備器材)】
- (四) 請問在政策執行過程中，貴機構如何與政府單位進行溝通整合及協調？
- (五) 請問貴機構與政府單位間的互動情況如何？透過哪些方式進行互動？
- (六) 請問貴機構透過哪些方式使機構內的相關人員，加強其工作態度與對政策服務目標之瞭解？(ex:教育訓練、講座)
- (七) 請問在評鑑制度方面，貴機構做了哪些努力？然而在評鑑結果獲得優良，對於機構有何益處？
- (八) 請問貴機構在執行老人機構安養護服務政策的過程中，有遭遇到什麼樣的困難？如果有，又有何解決方法？

附錄二 訪談逐字稿

訪談者：吳佩宸

訪談時間：2010/4/30 14:05-14:20

受訪對象：苗栗縣政府社會處社會福利科 承辦員

訪談地點：苗栗縣政府社會處4F會議室

受訪代號：G1

訪：妳好，第一題想請問的就是，影響苗栗縣老年人口選擇使用老人機構安養護服務的原因有哪些呢？而且在苗栗縣內的老年人口有沒有什麼比較特殊的性質？

受：嗯...老年人口比較特殊的性質的話...其實他們是比較勤勞，還有對子女的依賴性也會比較低一點，然後自己可以處理的事情大概都會自己處理，然後一般的健康狀況的話，因為苗栗縣的環境的關係，可能在健康狀況上面也會比較好一點。比如說，我們辦的一些福利政策啊，像是重病住院的老人的看護補助的增加量不會很多，然後裝置假牙的老人好像也比我們原本預計的還低，嗯...大概就是從幾個補助政策的申請情形來做這樣的一個推測。

訪：嗯嗯，那您覺得影響縣內老年人口他們使用機構安養護服務的原因有什麼呢？

受：除非說家庭的照顧能力真的比較不足的時候，如果家庭人力照顧比較不足夠的時候，他們就會去安養護機構。

訪：喔，所以您覺得說最主要原因就是家庭照顧人力比較不足夠，家裡面沒有人可以去照顧那些老人家這樣子。

受：嗯嗯，對。

訪：那接下來就是要問您說，縣政府這邊目前在執行老人機構安養護服務政策的過程當中，在服務資源上是不是足夠的呢？可以就人力、物力跟財力這幾個部分來說明嗎？

受：財力...我覺得財力是一個最重要不足的一個點。那人力的話應該還算可以，那如果在...重點是說在人力不能擴張的情況下，如果有人力當然最好啊！

訪：嗯嗯。那目前承辦人員就是只有您一個人嗎？

受：對對對。

訪：那在物力部分呢？因為我知道機購數量目前是 13 間嘛。

受：是 12 間。

訪：喔，對，是 12 間。那就是在機構的話，您覺得目前是足夠的嗎？像是床位啊，或是機構數的部分。

受：嗯..目前的話，床位數是都還有空床耶！

訪：喔，還有空床，所以說在物力資源方面，您覺得說是還算 ok 的，是嗎？

受：妳這個物力是指床位數，供需之間嘛，那目前是都還有空床的。

訪：那大約有估算說縣內的這些機構的入住率是多少嗎？

受：入住率大概是 80%。

訪：這感覺還算蠻高的耶，因為我覺得跟其他縣市的情況比起來的話，好像有比較高。那在這一

題服務資源的部分，您覺得還有什麼需要補充的嗎？就是除了我剛剛提到的那幾個外，還有什麼服務資源您覺得可以說的？

受：嗯...服務資源...妳是指針對機構需要的服務資源，還是指針對...是站在誰的立場呢？

訪：我是想問說站在政府立場來看的話，以貴縣的立場來出發。

受：服務資源...好像沒有耶。

訪：喔，好的，沒關係。那接下來是想問說，就是貴機關針對私立的老人安養護機構評鑑制度的規劃內容有哪些？然後對於那些評鑑優良的機構，有提供什麼實質上的獎勵跟補助？

受：這個相關規範我的都參照內政部的六大項那個評鑑要點。

訪：那縣政府這邊有沒有著重哪幾個部分？

受：就都是完全的依照內政部的規範，那對評鑑優等、甲等，我們就是會公開的表揚之外，然後會給一些獎金作獎勵。

訪：大約多少？

受：一萬塊到八千塊。

訪：那補助方面有什麼呢？

受：財團法人的話，他們當然都可以申請政府的補助啊，那如果說你評鑑優等、甲等的話，那可以跟我們簽約，像一些公費的床位補助，我們會放在這些評鑑成績比較好的機構裡面。

訪：那如果說對於一些評鑑結果不佳的機構呢？有什麼輔導措施？

受：目前的話，我們可能就是先請他們業者提改善計畫，並且請專家學者直接到機構裡去輔導，然後會再復評。

訪：喔，那目前的話...您覺得對於這個評鑑制度它所規畫的內容就是還算妥善嗎？

受：還算妥善啦！

訪：好，那接下來想請問說，在貴機關政策執行的過程當中，那如何跟安養護機構進行溝通整合與協調的工作呢？

受：哇...這問題還真大！嗯...大概也是透過行政管道，然後來做溝通，那如果協調的話，大概也是透過一定的政策管道來做協調溝通耶。那我不知道說，妳想要問的問題是什麼？

訪：就是比如說..像開會，就是有跟機構他們有些連繫會議嗎？

受：聯繫會議比較少。

訪：喔，就是政府方面比較少舉辦這些活動。

受：對對。那...但是針對...我們可能也會委託補助給法人，讓他們去辦一些在職教育訓練，或者是一些其他的課程活動。

訪：是委託那些財團法人的機構嗎？

受：對，委託他們輔助辦理，然後整個參加對象就是針對全縣的老人機構。

訪：喔。好的，那我大概瞭解。那對於說政府方面，在這服務政策執行過程中，對於老人安養護機構怎麼去監督這些呢？

受：嗯..我們除了不定期的查核，主要還是靠查核制度啦！

訪：那大約多久會一次查核？

受：一季，就是三個月會有一次查核。

訪：嗯嗯。

受：對，大概就是靠不定期的去查核，或者是藉著一些每一個月一次的報表。

訪：然後就是去看他們這些機構的情況這樣子。

受：對對，然後也有一個...內政部也有訂定一個查核表啊！

訪：嗯嗯，那他們就是定期會申報是不是？

受：不是，是我們直接去機構！

訪：那還有些什麼監督的措施呢？

受：大概最主要就是這樣了。

訪：喔，好。那目前縣內的老人安養護機構跟政府之間的互動情況是如何？

受：應該還算不錯。

訪：那有透過什麼樣的方式進行互動呢？

受：嗯..公文當然是一個方式，比如說藉著查核，然後輔導也是一個方式，或者是說...應該都是蠻正式的管道，然後打電話到辦公室裡來啊，或者是我們平常有什麼事啊，然後跟他們以電話連繫。

訪：那私底下有嗎？有一些互動嗎？

受：應該都是在公務上互動的比較多啦。

訪：那接下來想問請縣政府這邊有透過什麼方式，可以加強安養護機構他們相關人員的工作態度，還有對這個服務政策目標的瞭解呢？

受：像我們之前有辦一個每個月機構之間的講座，每個機構參加，然後每一個月在不同的機構裡面辦。

訪：輪流這樣子。

受：對對。啊相關的講師啊、費用啊，就是由縣政府來支出的。那他們希望什麼樣的主題的話，他們可以提出來，如果他們不提的話，那就由我們自己提，然後我們再去聘請講師。

訪：那這樣子是每個月都一定就是跟他們有這些課程，其實這樣子也算是一個互動嘛！

受：對對，這也算是個互動。

訪：那除了這些講座之外，主要就是這些講座、教育訓練...這算是教育訓練嗎？

受：嗯...教育訓練歸教育訓練。

訪：教育訓練還有另外的？

受：對，教育訓練的內容..我們是依照內政部的一個教育訓練的注意事項在辦理，作專業人員的訓練。相關的課程跟時數啊，就按照內政部的規定來辦，每年最少會辦一次。

訪：喔，好的。那在針對非立案的老人安養護機構，縣政府方面有何種措施方法輔導其合法立案呢？

受：我們目前苗栗縣沒有未立案的耶。

訪：就是..就老人安養護機構沒有未立案的？

受：沒有！老人機構都是有立案的。

訪：好，那這題沒關係。那還有一題是想請問，在老人機構安養護服務之政策執行的過程中，曾經遭遇到哪些困難？又如何解決呢？

受：其實我們最怕的就是已經立案的老人福利機構超收，然後業者嘛又不願意轉介，怕是為了賺錢，就是覺得這個問題比較難處理。

訪：嗯，那有什麼方法解決呢？

受：嗯...目前，依老人福利法的話，就是限期改善、罰款，那到目前為止我們發現超收的機構的話，那我們可能還是先給他們一些時間，然後目前可以配合改善的話，都會配合。

訪：那目前遭遇到比較大的問題大概就是這樣子嗎？還有其他相關的方面嗎？就是您覺得說對於在推行這個服務政策時有什麼困難？

受：嗯...最主要應該是超收，再來就是專業人員的配置問題。

訪：不足是不是！？

受：嗯，怕專業人員會不足。

訪：那這問題有什麼方法可以解決呢？

受：當然我們也希望能依法來配置啊，那我們也會給他們一定的改善時間。那機構的話都是還蠻配合的啦！

訪：那所以您是認為其實沒有很大的問題是嗎？

受：對對對。

訪：最後的話想再請問您說，就是您認為在這個老人機構安養護服務的政策上啊，還有哪些可能還需要改進的部分？或者說對於這個服務有什麼願景呢？

受：有什麼願景...需要改進的...其實喔，我們目前老人福利政策一直在強調在家老化、在社區老化，那依苗栗縣的一個老人生活型態來講的話，也蠻可以落實這樣的一個在家老化、在社區老化的措施。那對於已經在機構裡面的老人，我們也會真的希望說在照顧服務的品質上，能夠好一點，軟體部分除了是應用專業人力之外，那這些專業人力本身的一些就屬於比較軟實力的部分，比如像是耐心、愛心、跟老人的互動等等，在這一部份真的能夠把這些入住的老人當成是自己的親人在照顧。那設備的部分啊，也是希望安養護機構的環境能夠讓住在機構裡的老人家們，真的是可以很舒適，然後有在家的感覺。

訪：就是期望未來這些機構都可以做到就是了！

受：對對。

訪：好的，那還有什麼其它的地方我沒有問到，您覺得說還要補充的部分呢？

受：好像沒有耶。

訪：嗯，好的，那謝謝您今天接受我的訪談。

受：不客氣。

訪談者：吳佩宸

訪談時間：2010/4/26 15:10-16:56

受訪對象：台中市政府社會處老人福利科 承辦員

訪談地點：台中市政府第二辦公大樓1F附設餐廳

受訪代號：G2

訪：那就是首先想請問說，許大哥覺得說影響台中市老年人口他們選擇使用老人安養護機構的原因有哪些呢？還有就是台中市老年人口有哪些比較特殊的性質？可能就是說..跟其他縣市比較不一樣的地方。

受：嗯..其他縣市我不曉得耶。

訪：沒關係，就說您覺得台中市老年人口有哪些比較特殊的地方就可以了！

受：第一個嘛，第一個就是老年人口選擇使用老人機構的主要原因是家庭因素啊。

訪：您是指說哪一方面的家庭因素呢？

受：子女沒辦法照顧，講比較中肯一點就是子女沒辦法照顧。

訪：就是說他們家中的人力比較不足這樣子。

受：對，因為要工作，還有就是老年人有癱瘓的情形，那居家護理沒有辦法做的到情況下，就把他們送到老人福利機構去接受照顧。

訪：嗯。

受：安養喔，在我們的界定裡面是屬於健康的老人家，就是長照的那一種。

訪：喔，其實我有探討安養跟養護。

受：那養護的話，就是說我們設立標準有規範到的，養護的意思是說身活自理能力缺損，需要他人照顧的老人，或是需要鼻胃管、導尿管、護理服務需求的老人，這是屬於養護。那這當然內政部是的界定啊，可是學術界不一定會同意，也不一定要同意嘛。

訪：嗯，這只是一個法定上的界定嘛。

受：對，這只是一個法定上的界定名稱。那安養的話，就是說雖然需要他人照顧，可是卻沒有扶養義務的親屬能照顧，或是他的子女啊，就是扶養義務親屬沒有能力照顧，可是他的日常照顧能夠自主，那這種情況的話，就會進入安養中心。台中市公立的安養中心就是台中市立仁愛之家，在北屯那邊，裡面的老人家的很有活力啊！

訪：喔，所以說安養機構就是收養比較健康的老人家。

受：對啊，就是有事情都會自己跑到市長室去，這不是開玩笑的喔，這是真的，而且還不是個案呢，哈哈。

訪：哈哈，那能覺得最主要的原因就是家中沒有人照顧，人力缺乏的因素，所以會導致說使用老人機構安養護服務比較多的原因嘛。

受：還有啦，就是子女故意不養他。

訪：不養他，您是說棄養嗎？

受：對啊，除了棄養外還有政府公費安置。

訪：喔...公費安置。

受：對，先保護嘛，第一個程序就變成老人保護個案，然後老人保護個案中發現，耶..沒有人能扶養他的時候，那政府就會介入來幫他選擇機構，然後用公費來安置他，一個月應該都有一萬八千啦！

訪：那這怎麼申請呢？

受：跟區公所提出申請就可以了。

訪：那需要什麼證明呢？

受：有，他必須是低收入戶，或者是孤苦無依，就是沒有子女可以撫養他。

訪：那所以說，台中市的話可能榮民比較多。

受：榮民喔，榮民這塊不是我們的業務耶。

訪：我是指說...嗯...因為榮民比較多是單獨居住，老人家獨居的比例比較高嘛，是這樣嗎？因為他們沒有結婚的比較多。

受：榮民喔？不一定耶，這個個案的差距很多。因為他們榮民有榮民之家，跟我們的這些一般的安養護機構是不太一樣的。那榮民那塊的話，就是我們台中的榮民服務處在辦理的。

訪：所以...這個又跟老人科這邊又不一樣了！？

受：對。

訪：好，那接下來的話就請問第二個部分，想請問說就是...市政府現在目前在...。

受：耶，我第一題還沒有回答完。

訪：喔，好好好，哈哈。

受：可是我不知道我們的老年人口有什麼特性耶？因為我還沒有弄清楚說...我想妳所謂的特性就是說，有可能像那個金字塔的特性是嗎？

訪：對。

受：比如說男性幾歲到幾歲的有幾人，女性幾歲到幾歲有幾人，妳要的是這個資料是嗎？

訪：對，或者說是...台中市的老年人口它占的比率有沒有比較高，如果跟其他縣市比的話？

受：老年人口...其實這個妳上網就可以查的到。

訪：好。

受：我知道台中市的老年人口是八萬六千多啦！

訪：八萬六千多，喔...。

受：對，那台中縣的話是十四萬啦！那合併後的話就是二十三萬多人了。

訪：這樣真的很多耶！

受：對啊！我們早就是高齡社會了。

訪：嗯嗯，這我知道，我在之前做資料整理的時候有檢閱到。

受：而且我們還算是都市化蠻高的城市，像苗栗、南投、高屏那些的....，他比例啦，我是說比例啦！

訪：嗯嗯...像我之後也是要去訪苗栗、南投的。

受：那邊又會更嚴重了！

訪：對。好的，那我接下來就來問第二題。請問說目前是政府這邊在執行老人機構安養護服務政策的過程當中，在服務資源的部分是否足夠呢？比如像是人力、財力、物力等方面來看的話。

受：我跟妳講，人力一定是不夠的，人力太少了！像辦這個的啊，只有我一個人。

訪：承辦員只有一個這樣。

受：對啊，承辦員就只有我，而且我還不是只辦這一項，我還辦中低老人生活津貼，還有辦其它很多業務啊！

訪：那現在就是說一個承辦人員必須要承接很多的業務，很多老人相關的業務。

受：對對。

訪：那在財力的部分呢？您覺得說....。

受：財源嗎？還好、還可以耶。

訪：財源嗎？那中央給的那些預算呢？

受：我可以給你看資料啊，反正這些也都是公開的。

訪：好。

受：妳是說有關老人喔，是比較籠統的啦！妳看有關老人福利的經費....。

訪：嗯，這個在網路上也都可以查的到嗎？

受：我不知道耶，有沒有公開我就不曉得，照理說要公開啦，預算書是要公開的嘛！老人福利嘛，它裡面包含人事啦，這是沒有辦法的，就是有三億五千三百二十萬三千元，這麼多。

訪：嗯，真的算蠻多的。

受：就是如果說中央政府對於老人福利的支出...其實算是蠻充足的！這裡面有中央的補助款，也有我們台中市政府的自由預算。

訪：自由預算是指什麼呀？其他的部分嗎？

受：就是我們自己市政府的錢，那這三億五千萬有一部份是中央撥的錢，像譬如說喔...譬如說居家服務這一塊，中央就補助了兩百四十萬。

訪：那像安養護機構照顧的部分呢？

受：有關機構本身的錢就不多。

訪：是說給予機構的補助錢嗎？

受：我們給機構的經費補助主要是分兩塊啦，但這兩塊的錢，應該怎麼講...我們其中一種就是公費安置，就是我們政府花錢，然後去補助機構托育養護的費用，這個我們有兩筆預算，一筆是孤苦無依的低收入戶老人，這筆預算我記得好像是三百八十八萬八千再加上一百零三萬。

訪：一百零三萬是指什麼？

受：就是其中有四位是住在內政部彰化老人養護中心，這是屬於公費安置的老人。

訪：那像台中市內有公立的仁愛之家，政府有給什麼預算嗎？

受：它有自由預算啊。

訪：它自己就有？那這是說中央給的還是說它本身的經費？

受：不是，是市政府的預算。

訪：喔，是市政府那邊，所以說台中市政府一定都會有給它們預算。

受：對啊，不過那塊預算...那塊預算不知道有沒有編在這邊...應該是有耶，可是因為那不是我的業務，哈哈，所以不太清楚，我們公立的老人福利機構跟私立老人福利機構是分開負責的。

訪：所以大哥你只有負責是私立機構的部分囉！

受：對啊。

訪：那在地方政府方面的話，它公私立機構都是分開有承辦人員的嗎？

受：不一定，這是業務分工的問題。

訪：所以說各縣市或有不同囉？

受：對，不一樣的！因為像我是私立的老人福利機構為主，它就必須切割開來。像譬如台北縣市的話，它們連私立的老人福利機構都很多間啊。

訪：台北好像總共有兩百多間的安養護機構。

受：對啊，所以不可能一個人管，它可能就會分成大安區、大同區、士林區這樣管理，依區域來劃分，不太可能只由一個人來承辦。像台中縣市之後合併，台中縣市總共有 62 家，就絕對不可能只由一個人來辦啊。

訪：台中市現在是 34 家嘛，那台中縣目前是...20 幾家...是嗎？

受：我只知道加起來總共是 62 家。

訪：噢...那我少了什麼，哈哈？

受：我也不曉得，哈哈。我記得...我沒有它們的名單啦，不過網路上面也有，但我記得它們總共加起來是 62 就是了！

訪：那在機構數量部分呢？您覺得說就是以目前台中市，先不要看合併升格過後好了，以現在台中市的機構數量，是足夠的嗎？對於現在台中市內的老人家們。

受：長期是不夠啦！

訪：長期照護機構是嗎？

受：對，而且跟其它類型...。啊！剛剛的金額還要再加上六百二十六萬四千元。

訪：這是什麼？

受：這是屬於另外一塊的公費安置失能老人的，是屬於長照十年計畫下的，裡面有一塊叫做機構照顧，就是針對失能的老人，它簡單講就是指行動不方便的老人家。

訪：沒有自主能力嗎？

受：對。躺在床上啊，然後上下輪椅都要別人攙扶。

訪：那一百零三萬的這部分是指什麼？

受：這是公益彩卷盈餘分配基金的錢，經費來源不一。

訪：喔，好的。那這就是在財力資源的部分了。

受：對，下面那兩筆就是台中市政府的自由預算。

訪：好的。那就是在服務資源的部分，還有什麼覺得需要再補充的嗎？

受：嗯...財力是這樣子啦，然後...機構數量的話，我剛剛有跟妳說的，我們機構有分幾種類型嘛，那台中市最多的就是養護型，然後我們沒有失智照顧型啊，台中市沒有設立專門照顧失智的機構。那這些失智老人的話，是會分布在其他類型的機構中，因為老人其實失智的情況很嚴重。

訪：嗯，這我知道。

受：那只是說，台中市很奇怪，我們的失智老人通常都是健康老人，那如果失智，生活又沒有辦法自理，那情況都是很嚴重的了。如果失智老人健康的話，他就會到處趴趴走，然後迷路，所以他們都會帶愛心手鍊。那安養機構目前，台中市也有三家，我們的公立仁愛之家嘛，還有一家是...有兩家是小型的老人福利機構，可是其實養護的機構比較有市場，安養機構反而

比較沒有市場。因為很簡單的一個邏輯就是，一個健康的老人家，他不會給他的兒女增加負擔嘛，所以一般都會跟子女住在一起。

訪：而且老人家應該都還是會希望住在家裡或跟子女住在一起吧，比較不希望住在機構裡。

受：對，所以安養機構不太好發展啊。

訪：所以目前的話，以台灣的情況來看安養機構算是比較偏少的囉！

受：對啊，像我們知道安養機構最大的應該就是林口長庚它附設的。

訪：嗯嗯，那就是醫院附設的囉。

受：是啊，好像叫什麼養生村的，那所謂的養生村其實就是給健康的老人去住的。

訪：那這比較像是一個社區一樣囉！

受：對啊，這種養生村可能就是給那些有錢又有閒的老人供住，而且這住的費用本來就不低，都是兩萬五以上，那一般都是三、四萬。

訪：那以一般家庭來說，負擔也算是蠻大的嘛！

受：幾乎都是老人家自己負擔啊！如果他去住安養機構的話，很少叫子女負擔費用的，我們有去審查過，像有一些是夫妻一起去住，一個人兩萬五，兩個人就四萬這樣子，有打折啊！

訪：呵呵，住機構也是有打折的啊！

受：哈哈，有啊有啊！

訪：那許大哥是覺得說，在服務資源的部分，人力資源是比較缺乏的，但在機構跟經費方面是認為還算足夠就是囉！？

受：嗯嗯，是啊。那以我們台灣社會的傳統觀念啊，老人家不太可能喜歡住機構裡啊，就拿我們台中市的老人家來看，其實這是受到傳統觀念的影響，還有家庭因素啊，因為你住到機構當然是因為家裡面沒有人能夠去照顧才會送到機構接受照顧啊。

訪：嗯嗯。那第三題想請問貴機關針對私立老人安養護機構評鑑制度之規劃內容為何？而且針對評鑑優良的機構，有沒有提供任何獎勵跟補助呢？那對於評鑑結果不佳的機構，又有何輔導措施？

受：針對安養機構評鑑制度，我們有一個評鑑辦法。

訪：是指說內政部社會司它們有一個私立老人機構評鑑的實施要點，裡面有六大項指標嗎？

受：妳所謂的六大項是什麼意思？

訪：就是像行政組織、經營管理等等，它有六大項。

受：喔喔。

訪：那它的細則總共又分成幾個部分呀？

受：噢，很多喔！總共有一百多項。

訪：那在市政府方面，針對這些私立的老人安養護機構的評鑑制度，有什麼比較不一樣的特殊規劃內容嗎？

受：規劃喔..是還好耶，妳看，我們幾乎也是學內政部的嘛，也是六項：行政組織及經營管理、生活照顧及專業服務、環境設施及安全維護、權益保障、改進創新，還有其他經評鑑小組決議的評鑑項目。妳所謂主要的內容應該就是指這些吧？

訪：對對對，因為我在網站上有看到這些指標。那台中市的話，這是針對說私立的老人安養護機構嗎？

受：公立的也包括，像公立的市立仁愛之家也包括的。

訪：公立也是必須要接受評鑑的，是嗎？

受：要啊，像妳看這接受評鑑的單位總共有 35 家小型的機構，然後其中有 4 家...因為今年度是有一間停業嘛，所以剩下 3 家私立的財團法人，然後另外還有 1 家公立的機構。

訪：那針對財團法人和普通小型機構的話，政府在評鑑上面有什麼不一樣的地方嗎？

受：有啊，因為內政部它會管到財團法人跟公立老人福利機構，雖然機構它們的主管機關都是我們台中市政府啦，這 34 家，可是在評鑑的時候，內政部是負責...譬如說今年度是負責這 3 家財團法人和 1 家公立機構的評鑑，那我們台中市政府只要負責其他所謂的小型機構的部分，然後內政部它除了初評喔，像我們 4 月 8 號才剛辦完初評，那他們 6 月還會辦復評。評鑑的等第就是分成優、甲、乙、丙、丁。

訪：那就是台中市在評鑑制度上有什麼比較特別的地方呢？意思是有什麼比較著重的地方嗎？

受：嗯...今年規劃的嗎，其實跟 96 年度的也都大同小異耶。

訪：那有覺得有什麼比較特殊的地方嗎？

受：特殊喔...在 96 年，針對評鑑在甲等以上的，我們是有補助他們資訊設備，就是說他們獎金要用來買資訊設備，更新資訊設備，叫他們做內部的資訊管理，因為小型福利機構的財源比較缺乏，或者是說比較不願意把資金花在那一部分，所以我們針對表現比較好的機構來補助，並且指定它們的用途。

訪：嗯嗯，就是補助它們特定的東西。

受：對，第一個條件就是評分要在 80 分以上，也就是甲等以上，然後 90 分以上就是優等，甲等以上的機構，那市政府是補助 4 萬塊，不多啦！可是有的縣市才 2 萬，像是苗栗縣好像才幾千塊而已，所以是看你縣市政府有沒有錢啦，有錢就多給一點！但是內政部的就更好啦，我記得內政部好像是給 20 幾萬還是 30 萬耶！

訪：甲等以上嗎？

受：嗯！

訪：這樣差好多耶。

受：內政部的話，優等看你人數，從 20 萬到 30 萬啊！

訪：這樣子落差好大喔。

受：嘿啊嘿啊！所以財團法人有什麼好處，妳看雖然那個管制比較嚴格，可是政府也不會說不給你，給你也給的很大方啊！財團法人機構喔，你只要表現好的話，人事費會補助、設備也會補助，那評鑑好也給你這麼多錢。

訪：所以說雖然它是私立機構，但是它的任何獎勵跟公立比，都是一視平等的是嗎？

受：沒有平等啊，絕對不會平等的！只是說它比小型機構好，小型機構的話是屬於那種類似組織的公司嘛，它的財務沒有公開，所以政府不相信小型機構。那財團法人它們依規定財務要公開嘛，每半年會計師都要去查核一次它們的財務報表，所以政府相信它們的財務運作。

訪：財團法人的財務是必須要透明化的嘛。

受：對啊，要透明！那小型機構是沒有透明化的，所以這是兩個最關鍵的差異。

訪：嗯嗯，所以說政府也比較願意去補助財團法人的部分。

受：對，然後他們小型機構自我保護的意識也比較強，他們不太願意接受政府的監督，有一些東

西他們會去迴避。那它們小型機構也有成立一個利益團體，會給政府施加壓力。

訪：那也是非營利組織嗎？

受：它...算啦！

訪：那是小型機構聯合成立的一個組織就是了。

受：對，是社團法人，名稱是台中市長期照顧發展協會。

訪：喔喔，是指說台中市這邊的組織。

受：對，就是僅就我們台中市這邊的機構聯合起來成立的一個組織，那當然財團法人的機構也是有加入啦，只是說受限於財團法人的性質喔，受到政府的監督限制比較不一樣，在政府的補助部分也有差別。

訪：嗯嗯。

受：基本上政府是不補助的，只有在評鑑這塊有所謂的獎勵金。獎勵金也只是說優等你表現得最好，因為是優等嘛，超過 90 分給你 4 萬，可是三年就拿這 4 萬。

訪：所以是說三年才舉辦一次評鑑嗎？

受：我們是三年才評鑑一次啊。

訪：那如果說...96 年它評鑑結果優良，那 99 年機構它還需要參加接受評鑑嗎？

受：要，三年都是強制性的，我們有老人福利法的規定的。

訪：是指說台中市是完全強制性，還是說全國的縣市都是這樣呢？

受：全國都一樣啊！因為做評鑑這件事是依據老人福利法的規定去做的。那獎勵部分就是妳剛剛說的啦，小型的不接受補助，所以它們沒有補助款的這個問題。

訪：那有補助設備的部分嗎？

受：沒有。

訪：完全都沒有嗎！？那這樣他們得到甲等、優等對他們有什麼好處呢？

受：喔，小型機構是不得對外募捐，它不能接受募捐喔！然後也不接受政府補助，私人的補助也不行，也不能接受租稅減免，它也不可以像財團法人一樣免稅。

訪：所以說小型機構的話，它是屬於營利團體是嗎？

受：對，它是屬於營利團體的。

訪：那財團法人是屬於非營利團體？

受：對，但是小型機構是被內政部界定為社會福利機構嘛，這是一個很弔詭的地方。

訪：對，我也會覺得！因為像我之前看一些文獻資料，使我也有點疑惑。還有就是像我有上過非營利組織的課程，那時候我一直有一個疑惑就是說，這些老人安養護機構到底算不算是非營利組織呢？因為有的好像會把它廣義的歸納在非營利組織裡面。

受：應該比較不算...。它比較像事務所，它的課稅方式比較像事務所，就是收入啊，比如說一個月收 2 萬，就是老人家住進去一個月要付 2 萬塊給機構，那這 2 萬塊算是負責人個人的綜合所得。

訪：好奇怪喔。

受：這是在稅制上這樣算，所以譬如說...你小型的機構，所謂的小型老人福利機構就是一間最多只能設 49 床，那 49 床假設你一個月每床收 2 萬，這樣總共是 98 萬嘛，那 98 萬你再乘以 12 個月，就是你負責人最多的收入啦！你用 100 乘以 12 就是 1200 萬，那 1200 萬就是這個

負責人今年的收入。

訪：不能多過於嗎？

受：可以啊，這只是指至少會有這些錢吧！對不對！那其它的你賣什麼賣什麼的那就另當別論了。可是國稅局就是從這邊來稽算你的個人綜合所得。可是它這當中也包括了人事費啦，就是還有需要請廚師、護士、照顧服務員、還有一些行政管理費用等啦哩啦絮的一堆費用就是。

訪：那有規定說他們內部需要... 嗯，有規定他們內部的服務人員最多可以請多少嗎？

受：有啊有啊，這都有法規條文的，這在設立標準這邊都有規定的喔。因為台中市這邊最多的是養護型機構嘛，那譬如說你每照顧 8 個就是配置 1 位照顧服務人員。

訪：那...1 比 20 是指什麼？

受：喔，這是指護士。這個你翻法規就會知道了，這沒什麼秘密的。

訪：那對於那些評鑑結果比較不佳丙等、丁等的機構，有哪些輔導措施呢？

受：丙等、丁等喔，依照法條的話就是開罰為先，那個評鑑的時候喔，丙等的機構依照老人福利法 46 條，要罰 6 萬以上 36 萬以下，這是經評鑑主管機關評鑑結果為丙等或丁等或有其他重大情節，所以丙等以下就開罰，那開罰後我們再輔導。

訪：那輔導措施有些什麼呢？

受：就是再請評鑑委員組一個輔導小組，然後大概半年的時間。

訪：給機構它們半年的時間是嗎？

受：沒有，主動介入，只是說給他們半年的時間... 對啦！輔導時間就是半年，為期 6 個月，然後幫它們擬計畫，具體讓這些評鑑不佳的機構改善。

訪：其實就是有強制性的介入這樣子。

受：對，那個錢也是他們自己花的。

訪：所以說在半年過後還是會再評鑑一次是嗎？

受：復評，半年過後再給他們一次復評。那復評結果 ok 喔，就把它列為符合規定，這就沒有要再列等啦，就沒有再重新評說它是優、甲、乙、丙、丁等啦，這意思就像是說，他本來考得很差嘛，考了 58 分，那課後輔導半年之後再來考試，結果有超過 60 分，所以就是成績及格了，但是這是不管他半年之後重考試 60 分還是 80 分還是滿分，都說成績及格而已。所以我們復評之後就不會再跟那些機構分數了，直接列為符合規定而已。

訪：喔喔，可是錢還是要先罰就是了！

受：要啊，規定就是要罰啊，法條沒有說輔導之後才罰嘛，所以就是說評鑑為丙之下的就直接罰，那罰完之後再接受輔導這樣子。妳剛說的情況是舊法，舊法是輔導過後依然不佳才開罰罰金。

訪：喔... 所以說原本舊法是先輔導再罰錢，先讓你輔導，還是沒過再懲罰機構就是了！？

受：以前比較寬啦！

訪：那像現在這樣子新法的話，應該是安養護機構會比較聽話吧！？

受：對啊。所以他們就必須要先從源頭去改善啊，從一開始的地方就要改善，不要等到了丙等罰錢了之後才在那邊要改，在一開始就應該要避免去拿到丙、丁等，所以他們今年都很認真啊！

訪：那所以說.. 在 96 年的話，大哥可以說一下大概有多少間是屬於有開罰的這部分嗎？或是有接受輔導的機構呢？

受：96 年度的話.. 有輔導但是沒開罰，好像只有一間而已。

訪：那是丙等還丁等呢？

受：丙等囉，我們台中市是沒有丁等的。

訪：喔，那所以台中市可以說是辦的都還算蠻不錯的囉？就是指在機構方面的。

受：嗯，只可以說算 ok 而已耶，跟我們期待還是有一些落差。

訪：嗯嗯，還是希望能全數都過關這樣子是吧！

受：對啊，可是只能說這跟負責人的心態很有關係啦，負責人如果只想賺錢的話，那當然就不太願意投資啊！可是優等好像有大概 3 家選 5 家的，然後甲等有 10 幾家，甲等比較多，還有一部分是乙等的。那我們這個成績都有公告在網站上面喔！

訪：嗯，我知道，我有查過網站上公布資料。

受：這個都是公開資訊的。

訪：那接下來下一題的部分就是想請問，市政府在機構安養護服務政策執行過程中，如何和安養護機構進行溝通整合以及協調呢？

受：嗯..政策執行喔，我先從政策訂定來說好了。政策在制定之前喔，我們一定都是先邀請他們來開會嘛，可是雙方落差太大喔，我們也只好折衷。

訪：什麼樣的落差太大呢？

受：譬如說...拿營運保證金來講好了，比如說老人福利機構...

訪：是說政府的目標跟老人安養護機構他們的不同。

受：對，兩者間有落差。就所謂的營運保證金跟機構，要保障裡面的住民利益還有家屬的利益的時，我們要確保這個機構的資產不會被負責人掏空嘛，就是拿了院民的錢就落跑，然後一夕之間就倒閉，這很難講啊！所以我們就是會請他們提出營運保證金嘛，就一筆錢放在銀行裡面一年以上的定存，那營運保證金的計算方式就是，30 床以下一律 60 萬，然後 31 到 49 床每一床增加 2 萬，所以假設你機構是 49 床的話，那你營運保證金就是 98 萬。可是其實這金額不高啊，所以這能不能保障入住的老人的權利不知道。

訪：因為這主要也還是為了入住的老人好啊！

受：對，而且當初在設計這個的時候我們也有退讓啦！

訪：有什麼？

受：有退讓，當時市政府有退讓，不過這不是在我手上制定的。本來不應該用這個制度啦，妳有存定存過吧！？

訪：嗯，有。

受：定存妳想解約可不可以？可以啊，是不是！妳定存想提前解約當然可以啊，只不過妳的利息會打折啊！所以說這就是漏洞啊！因為定存單是放在機構那邊，不是放在市政府這邊。

訪：這樣好像不太對吧？

受：對啊，妳也覺得這是不對的嘛。所以有這個規定等於沒規定啊！

訪：嗯，對。

受：這是後來我去辦的時候才發現這樣子的情形！因為我去稽查的時候才發現，有些機構他們會挪用款項的部分，當然後來他們還會再放回去啊，但是我總不可能每天去你們家稽查嘛，對不對？是一定是不可能的，除非你定存單直接放在市政府這邊啊！

訪：可是這樣子市政府這邊沒有想說有什麼改進的動作嗎？

受：有啊，可是這一塊就是，怎麼講...因為一開始就定這樣子的金額，那之後想要再提高，你也知道現在的民粹喔...。

訪：怕業者會反抗嗎？

受：對啊，政府也怕業者們會抗議，他們現在對這個金額都還很有意見呢！因有些機構不到 30 床，譬如我們市內最少的是 6 床啦，有的機構很小是個位數的床數，那像這種這麼小型只有 6 床的機構根本就毫無經濟效益，然後這還只是立案床數，實際上他只有收到 3 床，還有空 3 床呢，裡面只收了 3 個老人！

訪：那這樣他營運會良好嗎？

受：是啊，這營運怎麼可能會良好，對不對。我還沒辦這業務時雖然我很外行，但看到這樣子的情況我也會問說，如果這 1 床月收 2 萬，那你請一個護士，再請一個照顧服務員，因為規定都要配啊，那未滿 8 人以 8 人算，未滿 20 人以 20 人算，我剛剛前面有講一個比例配置嘛，所以你機構請一個護士每個月薪水 2 萬 5，請一個照顧服務員一個月薪水 2 萬 5，這樣就要月付 5 萬，那你一個月才收 6 萬，那這怎麼夠？

訪：對啊，這怎麼有賺到什麼錢呢？

受：所以，當初准他設立就是不對的，從經濟效益來講是不對的，但是從法規來看的話又是不能阻止他去設立，因為只要 5 床以上就可以設置了。

訪：可是這樣子他這機構的營運也不是很好吧！？會有點困難吧。

受：因為這間機構它是診所附設的啦，是在診所旁邊弄一個安養中心，啊他們就是會吵說...因為我才個位數的床，像這些 20 床以下的機構，都是沒有經濟效益的養護中心啊，他們就會來吵。

訪：他們是說這樣的規定是對他們不公平的是嗎？

受：對啊，他們的看法是，我未滿 30 床為什麼我也要繳 60 萬，不是繳啦，應該說是放 60 萬定存在那。

訪：那 6 床的那間機構不就是抗議更大？他也是要繳 60 萬啊。

受：對，他就一直在那爭啊。等於說他一個床的成本...因為你看為什麼要收 60 萬，就是因為假設你機構有 30 床的話，那一個床位的成本就是 60 萬除以 30 床，算出來一個床是 2 萬塊，那增加一床再增加 2 萬，其實這是沒有增加嘛，並沒有說先收的那 60 萬比較多，還是後面每一床加收 2 萬比較多，這都是一樣的嘛，都是一床位 2 萬的意思。可是當初在定這個規定的時候，沒有考慮到這些個別的差異性。

訪：可是這真的很難全面都顧到啊，這真的還蠻難的。

受：對啊，那他們這些機構現在的訴求就是說，這個原本的規定不要，希望每床就 2 萬，指的是小型嘛，免辦財團法人登記的，營運保證金就每床 2 萬。

訪：這樣就如果真的是這麼小型只有幾床而已的機構，就不會覺得負擔那麼重囉。

受：對啊，那你看像這間只有 6 床的安養中心，他就只需要繳 12 萬的保證金，就不用繳到 60 萬了啊，這相差了 48 萬耶！這樣子他多出來的 48 萬資金就很好去運用了啊！

訪：嗯嗯。

受：這是他們機構方面的訴求啦，我不是說什麼好或是不好，我的著重點不在這裡。

訪：大哥是重視有沒有保障這部分嗎？

受：我重視的是政府提出這個東西，提出來的目的是屬於那種社會公益嘛，那你這個目的能不能達到？政府做這樣子的措施能不能達到你訂個法條的目的？看這情況是不行的，因為定存單在機構他手裡，他每天給你把錢移來移去，對不對？我們一年只能查一次啊，都沒有時間去查，妳看台中市有 34 家機構這麼多，以後合併的話有 62 家耶。

訪：大哥，這都是你一個人去查對不對？

受：都我啊，全都我一個人負責的。你看有 32 家機構，一年 12 個月，一個月 4 個禮拜，總共有 52 周，那每個禮拜跑一家的話，差不多剛剛好而已啊，因為跑到 34 周後，你也不太有什麼力氣再去跑，而且中間扣除一些過年什麼的，那這樣一個禮拜看一家，而且也不是只看這個啊，我們去稽查的內容都是一串的。

訪：那稽查的內容有什麼呢？

受：稽查內容就類似評鑑的內容啊。其實稽查跟這些內容很像，比評鑑的指標再少一點而已啦。而且稽查時也不只我去，還有建管單位、消防單位、衛生單位，還有勞工處，勞工處就是看他們的外勞。

訪：所以就是必須要動員好多的單位的人。

受：對啊，很多單位都要連絡，所以說不太可能每個禮拜去啦！

訪：而且光各個單位的聯絡協調可能就必須要花很多時間了，這也是一個問題吧。

受：對，所以一家機構喔，就我所知...台中市政府這塊啦，一年就只去看一次，平常私底下去看也就另當別論。譬如說我今天心情好，或是星期六假日，有一些在我家附近的機構我就去晃一晃，也有啊！不過這就不算是正式的，你也就不能要求業者說給你看什麼東西資料的，因為你要他給你看，也必須要先一開始就跟他說，我這是正式的抽查，是不用先跟他講但必須要很正式的在一開始說明，讓他知道我是過來抽查而不是來聊天的，而且聊天的話你也不會跟人家要那些東西嘛！

訪：嗯嗯。

受：那政策執行的部分呢，譬如說老人福利機構評鑑是屬於一個政策嘛，我們會事先召開座談會。

訪：座談會的部分...是市政府跟機構之間？

受：對，我們會請業者他們來市政府這邊開會，然後針對這些指標，我們的評鑑指標是依據內政部的，但有做過一些些修改，這樣比較因地制宜啦！

訪：喔，就是依各縣市的狀況。

受：對，內政部訂的只是一個全國性的，然後我們會依照我們台中市的情況來去修正一下裡面的東西，這樣子。然後..整合好之後，我們就去執行。

訪：那有什麼溝通、整合及協調的部分呢？

受：就是事前的溝通嘛，然後就開會。

訪：那如果有一些衝突發生的話，要怎麼去協調呢？

受：依法行政就是了。但是在沒有違法的情況下，市政府都不會去刁難機構啦。可是如果他們..假設啦，還沒有發生喔！像他們如果說我們照顧服務員可不可以少聘幾個啊？當然是不行囉。

訪：就是依法來看是不可以的嘛。

受：對啊，是不行的啊。譬如說機構的院民假設收了 20 個，那規定 8 個院民就要配 1 位照顧服

務員，那八三二四，你機構就要請 3 位，不能說...八二六，就請 2 個而已。還有一個就是機構很好玩，收了 21 個院民，那剛剛不是說，20 個院民就要請一個護士嗎，所以他們就說才多一個人耶，不能通融就只請一個護士嗎？當然不行啊，不足都還是要算啊，所以還是必須要請兩位護士啊。像這種我們依法就是不可以同意的。

訪：而且要是有一家是通融了這樣的情形，那其他家也就會有樣學樣啊。

受：對啊，而且這本身就是違法的，所以碰到這一塊...我想公務人員是不會這樣做的，那機構他們也知道我們政府什麼都好講，但是就是白紙黑字的規定我們就是不願意去違法的。

訪：嗯，因為法規條例都規定得很清楚的嘛！

受：那在協調的部分就是說...我是認為啦，在依法行政的前提下，再加上便民的考慮啦，還有社會公益，最主要還是考量到社會公益，因為他們照顧的都是社會的弱勢族群，老人嘛。

訪：嗯，那接下來要請問說市政府對於老人安養護機構在服務政策執行過程當中，要如何進行監督呢？

受：監督啊，這應該是分成兩塊啦！一個是例行性的機構查核，就我剛剛跟妳說的，然後每個月他們都要填報表，內容就是我們這個月機構收容了幾個人，因為老人來來去去嘛，有新來的啊，有的回去啦，妳聽得懂吧！

訪：嗯嗯，我知道我知道。

受：所以說每個月的人數都會稍微的有些變動，那我們是用這個機制來控管他們機構的收容概況，那每個月我們也都會彙整這些資料填報到內政部，內政部這些資料也都是公開的，妳上網應該都可以查的到。然後，另外評鑑的方式就三年一次嘛。

訪：大概是哪個月份開始呢？

受：我們今年是四月開始初評，內政部把它叫做初評。

訪：那之後呢，復評是什麼時候？

受：六月，復評是六月。

訪：所以是隔兩個月、兩個月嗎？

受：不是不是，內政部會訂自己的日期。

訪：喔，所以其實說每一次評鑑的時間都不太一樣囉！？

受：其他縣市有的已經開始在訂復評了啊，已經開始做了啦。那初評的話，我們台中市我是訂在四月，所以我們會慢一點，像我四月底前才送上去嘛，可能就會把我們復評弄在六月。

訪：喔，那我想問一下，各縣市都會辦理老人福利機構的評鑑，那是不是都必須要將結果都放置在網站上呢？

受：要啊要啊。我們都會發文通知。

訪：因為我那時候看各縣市的網站上，有些縣市的結果我就找不太到，就找不到他們評鑑的那些資料。

受：這種資訊的話...法令上是沒有說一定要公開啦，可是行政程序法上面來看是必須要公開的。

訪：那如果說跟政府單位要的話...可以要得到嗎？

受：一定可以的，這種資料不屬於機密的呀。

訪：因為我那時候就有這個疑惑，我當時看台中市跟彰化縣都有公佈，可是其他縣市大部分都沒有公佈，就是以我要做這論文所選取的個案縣市來看。

受：可能因為忙啦，所以就懶了吧，哈哈。

訪：喔，因為我就在想說有沒有規定說要公開呢，哈？

受：妳可以發文給他們，說依據行政程序法第幾條，政府資訊公開的東西什麼的，那他看到這條就不敢拒絕妳了，哈哈。

訪：喔，哈哈。好的，這題大概就是這樣子了嘛。還是在監督這部分上面大哥您沒有什麼需要補充的呢？。

受：喔…我們還有一項是公共安全的連絡機制。

訪：公共安全，是比如說像消防、逃生嗎？

受：欸…我們的會同單位就是消防、都市發展處，也就是建管啦，建築物的公共安全還有消防設備，因為我們是主管機關，所以我們這三個單位會一起過去，然後…就是突然駕到的那一種。

訪：是臨時抽查的那種？

受：對，就是像是臨檢一樣啦。

訪：那這樣也比較能夠得知最真實的一面嘛。

受：對啊，像我這種的業務查核喔，比如說例行性查核的話，因為我們的資料非常的多，所以我不可能臨時性的讓業者拿出來，怕這樣子會讓業者措手不及，所以我業務查核這邊的話，我都先跟業者他們說，我要什麼東西先準備好，過幾天我過去看，這樣子。所以我們這部分跟公共安全的那部分比較不一樣，因為他們老人福利機構喔，他們負責人的作風比較沒有安全感，一出門就把東西全都鎖住，那如果假如今天我過去，結果負責人不在，那他裡面的主任就給你一句話說…啊我們負責人不在所以櫃子全都鎖起來了！所以我要去的話，就要先通知他們機構訊息，告訴說我要看哪些哪些資料，請他們先準備好。

訪：喔，瞭解。那接著就問下一題了，請問市政府在跟老人安護機構的互動情況是如何呢？還有就是透過了哪些方式進行互動？

受：我們會辦一些活動，正式的活動有一個叫做「老人福利機構觀摩」，這是每一年都會辦的，就是去外縣市觀摩那些辦的很好的機構，每一年都會去。

訪：所以這是針對私人機構嗎？

受：不一定，不過辦的好的通常都是私人機構啦，哈哈。

訪：那還有其他的活動嗎？

受：還有就是在職訓練，不過我不知道這個算不算耶？喔…有，妳的第七題就是問這個嘛！

訪：對，那我想說互動的話可能還有像是一些開會，或是其他方面的。

受：開會喔，有啊！像是遇到一些什麼問題的時候，我們都是請他們機構一起來討論，像譬如說有一些老人家的問題啊，或是我們政府委託機構他們的是公費安置嘛，然後還有契約啦，像是他們對契約有什麼意見的話，如果機構是個別表示的話，那我們可能就比较沒有辦法說同意，可是如果是超過一半的機構有這個反應的話，我們就會請他們來開會表示意見這樣子。

訪：那比如說以一年為基準好了，政府跟機構之間開會的次數多嗎？

受：嗯…就今年的開會喔，還蠻蠻頻繁的耶，大概已經有4、5次了！我們是希望說透過這種活動喔，然後可以增加機構對我們政府行政作為的信任度啦，要是希望他們要相信我們的出發點都是為了大眾的利益，而不是找碴。因為很多機構負責人都會認為說政府故意訂這些法規是在卡他們的，卡死他們的。

訪：你是說他們是會認為是故意在阻擋他們賺錢的機會還是什麼嗎？

受：對，可是其實做這些事情是為了社會公益啊！因為妳也知道我們社會處是在做社會福利嘛，社會福利就是社會大多數的人、弱勢團體的聲音，那我們就一定 是因為聽到了他們弱勢人的聲音才會去做這些事情啊，而且依照這些法規也是必須要去做的。不管我們同不同意這些法規命令啦，我們還是要去做的，這部分有時候機構的人會比較無法認同，那這時候也就必須要請他們過來開會溝通，平常則是透過我們承辦人員私底下的溝通就是了。

訪：那所以說，機構跟承辦人員之間的相處的關係算是好嗎？

受：跟我關係都很好啊，他們有任何問題都會在第一時間反應給我們政府知道！其實我覺得喔，如果非正式的互動處理的好的話，可以讓正式的會議互動進行的很順暢，他們的情緒就不需要拿到正式的會議上來發洩了，因為在私底下都已經跟我們承辦人員發洩完了，所以我覺得這是一種技巧啦，雖然也許私底下的互動承辦人員會很辛苦，花了好幾倍的時間在跟業者他們溝通像是議題還是其他的事情，可能花費了四、五個小時都還不只，但是在正式的開會時候就只需要花費一小時，如果說私底下你沒有去花那時間攀交情，增進彼此間私人的情感的話，那這個會議可能開個五小時都還沒完沒了。

訪：大家的意見會不斷就是了！

受：對，因為這種會議一定不會是我們承辦人員主持嘛，一定是長官啊！那長官看到你承辦人員怎麼會一個會議搞成這樣子啊？那他會質問你有沒有先跟業者們溝通，其實他們都很重視溝通這一塊，會質問我們說為什麼會這那些機構負責人意見那麼的多，但我不是說有意見是壞事情，可是看得出來如果是因為事情的溝通不足還有不良所造成，那就是不好的了，但其實我們台中市的市民素質算是蠻好的，都可以用講的溝通，但業者當然有他們的特殊利益啦，我會請他們盡量在事前跟我說。

訪：先有溝通。

受：對，先跟我溝通，看是有哪些顧慮，那也不要錄音，因為錄音的話對業者他們也比較不好，他們可能會說為了要賺錢，所以會有一些便宜行事的情況。那有些事情啊，依法是不能那麼做的，我就會跟他們說不能這麼做；那也有些事情是機構自己本身的問題，業者必須要自己去克服；如果有政府可以幫忙上的，我們就會在法規上可以幫忙的話，我們就可以有行政裁量權。我自己是認為這種私底下的溝通，比台面上的溝通還更為重要，以我的經驗是這樣啦。

訪：嗯嗯，這樣子也能增進政府跟機構之間的互動。

受：對對對，除了互動外，互信的程度也可以提高。啊我們承辦人員換的很頻繁的原因就是遇到瓶頸的時候就受不了了，哈哈。

訪：嗯，因為壓力也很大吧，要處理這麼多的事情，應付這麼多的業者。

受：對啊，其實...我跟妳講一個心得，機構負責人其實不是問題的來源，是院民的家屬才是問題的來源。

訪：家屬...怎麼說？是因為要求很多嗎？

受：對，會去告機構，要不然就怎麼樣、怎麼樣的，這個問題都是從這邊來的，但當然，機構也不是全部對的，可是我們家屬有些也懂得一些法律，可是他卻不見得懂所有的法規，那他會認為說他們長輩在機構裡面受到一些虐待，或者沒有受到重視，那家屬他就會找機構麻煩，或是說真的老人家被機構怎麼了，那家屬他就會把事情鬧大。

訪：他們認為說事情鬧大才能夠解決。

受：對啊，或者就是乾脆變成檢舉案，直接送到市政府這邊處理，甚至就鬧到上法院去啊，這些都有發生過的，那時我們承辦人員就真的是一個頭兩個大啊！

訪：那還有什麼互動情形呢？

受：嗯...聯誼啦，他們機構的開會我們都會出席啊！

訪：是指說他們的內部開會嗎？還是說....。

受：他們只要要我我去我都會去啊，因為一旦你時常出現在別人面前，那他們就會覺得說你其實很好親近的。

訪：那他們都把你當成朋友囉。

受：對啊，不會覺得說是市政府的人，當然我還是市政府的人啦，哈哈！但他們就不會覺得說我是個故意裝神祕的人啊，每次發個文都很嚴肅什麼的，我都跟他們解釋啦。

訪：這也算是信賴度吧！？

受：對啊，這是兩者之間的信賴度。其實，不管兩個人還是兩個團體，擁有互信的程度才是最重要的，那互信又靠平常的互動。

訪：嗯嗯，我也認同。那機構他們之間不是有成立一個社團法人的組織嗎？那他們有開會也都會請大哥你過去一同參與嗎？

受：會啊，吃飯也都會找我過去，有時候連我們處長、副處長也都會應邀出席。

訪：好，那還有什麼需要補充的嗎？要不我就接下來下一題了。請問政府這邊透過了哪些方式來加強安養護機構內的相關人員的工作態度，以及對這一服務政策的目標了解程度呢？

受：就我剛剛講的...觀摩，去觀摩別人家辦的好的東西嘛，因為我們政府自己講的，那機構業者他們有時不一定會信賴啊。像業者也有跟我講過，講難聽一點...他們對我說，你們公務人員都有權限嘛，也沒有當過老闆，不知道老闆的辛苦，也不知道老闆為什麼要這麼做啊，像請一個人跟請十個人是不一樣的，然後他們也一直說我們政府一天到晚拿法條去檢查他們。可是...公務人員本來就是這樣子嘛，哈哈。

訪：其實公務人員也只是依法行政嘛。

受：對啊，我們也不是很喜歡沒事去機構那，然後去找麻煩的嘛，對不對。

訪：那有辦一些教育訓練或是講座嗎？

受：有，教育訓練的話，就是我剛剛講的在職訓練，這個內政部會辦，然後市政府也會辦，就是機構主任的在職訓練，那有規定每一年要 20 小時的在職訓練，這個法規裡面都有。然後...講座的部分，就是在職訓練的時候，這些都是很專業的喔，內政部也都有規定這些課程是要上什麼類別的，像是法規類的啊、還有實際照顧、或是護理類、輔導技巧等等的，它們分了很多不同的面向。

訪：那只有主任來參加嗎？

受：喔，不只，照顧服務員也有的，還有社工人員也有，一些專業人員全都有的。

訪：喔，那他們也都有規定訓練的時數嗎？

受：有啊有啊，專業人員的資格辦法中有規定，這在內政部的網頁裡也有。妳看，在 72 條裡有說社工人員、照服員、居家服務督導員及主任每年至少應接受 20 小時的在職訓練，那訓練的內容有很多，像是跟老人照顧相關和工作倫理相關的的法令、老人福利機構概述等等，它

的內容很多。

訪：就是細則很多？

受：對，妳看其實還蠻豐富的。

訪：那有辦什麼講座嗎？

受：其實這都是講座耶，這每一門課都是請大學教授來，當然也有實務界的啦。

訪：那辦了這些講座跟在職訓練等等的，有認為說對於這些機構的相關人員的一些相關態度都有讓他們提升是嗎？

受：有。

訪：那政府這邊有感覺到對於這些機構人員的素質有更好嗎？

受：嗯...有沒有更好喔，其實表現在平常的業務查核可以看出來啦，就是他們的文書工作做的會比較好。像平常有些機構在做記錄的時候，沒有請社工人員時都做得亂七八糟，但是請社工員後，這資料夾一個一個整理，就做得很漂亮，跟原本也就差很多。那在職訓練的話，老師就會跟參加的機構人員講，雖然機構人員從事的是照顧服務老人家，但是這些文書記錄其實是很重要的，包括護理紀錄、社工訪談、財務、會計報表等都是非常重要的。

訪：對自己機構本身也是好事嘛。

受：對啊，是好事情，這很重要的啦！可是很多負責人沒有受過這樣的課程啊，他們很多都只有小學畢業，然後憑著社會經驗賺錢，賺了很多錢後想說那開一間老人養護中心好了，所以他不認為說做這些書面的東西有什麼重要的，他還會當面對著你說，我顧人就來不及了哪有時間管這些書面的東西還來給你們看啊。

訪：他不認為這是重要的事情嘛，對不對。

受：對，他們會覺得做這些書面報告是要來給我們政府看的，也就不覺得說這些資料是對他們機構本身有什麼重要性，因為有些機構沒有財務的觀念啦，就像我剛剛跟妳講的，收費收了兩萬就是負責人收去啦，這是屬於負責人的綜合所得嘛，所以他們機構業者會覺得說我們政府管得太多了。

訪：可是這就是福利事業啊，還是必須要對入住的老人家們有所保障嘛。

受：對，所以說他們跟內政部的衝突...歧見很大，不一樣的意見多，衝突也就會很大，這部分是還需要克服的，不是我們縣市政府單獨就能夠處理，還是必須要靠很多溝通。

訪：嗯嗯，好的。那接下來這題是想問說，針對非立案的老人安養護機構，政府方面有什麼樣的措施或方法來輔導它們合法立案呢？

受：嗯...我先講非立案的處理好了，我們每個月都會通報區公所我們台中市有八區嘛，八個區公所就會去查它們轄區內有沒有未立案的老人福利機構，不過一般都是同業檢舉啦！因為未立案的機構它搶了它們生意嘛，所以它們一定會很注意，那還有民眾的檢舉，像是會通報說我家旁邊好像開了一間在收老人家的，但是沒有設招牌啊、看起來怪怪的，那就會通知我們或區公所去稽查這樣子。

訪：那目前台中市有沒有未立案的機構呢？

受：沒有未立案的，因為以前查的很緊，所以後來就都不敢了。

訪：喔，這也是跟縣市的監督方面有關吧！？

受：有啊，這塊我們查的很緊，不過內政部查的更緊。啊如果查到的話，就先罰錢啦。

訪：那要罰多少呢？感覺這會罰很重吧？

受：重啊，不過我接這個業務到現在還沒有遇到這種情況啦！未立案喔...查到要先罰 6 萬以上、30 萬以下。那輔導的話就是說，也是在 45 條啊，我們本來就是依法行政嘛，那依照 45 條來指導它。

訪：那輔導的內容有什麼呢？

受：第一個喔...罰錢算輔導的一種啊，然後給它六個月的時間改善，在這段期間裡也不得再多收老人。

訪：那在這段期間裡的住在機構內的老人家還是讓他們住在裡面嗎？

受：沒有沒有，不是，會把他們轉介安置到其他合法的機構去，當然是不能讓那些不合法的機構繼續收容啊！那些不是立案的當然不能再收啊！

訪：喔，主要內容是這個，那六個月過後呢？

受：欸...按次連續處罰啊！如果機構還是不聽的話，那如果機構願意配合，我們就協助它啦，不配合我們就強制執行，並請警察機關協助，然後再罰它 24 萬。

訪：這樣罰一罰好多喔！

受：很多啊，可是一般不會出現啦！因為硬要跟政府槓上是沒有好處的，我們政府也不怕啊！而且之後在執行也不是我們社會處在執行的，我們就發文請警察機關去那邊執行啊！但是事先我們都會先溝通啦，所以這還是跟其他機關比較不一樣的，我們會先去溝通。

訪：喔，那至少好的是台中市目前是沒有非立案機構的這種情況嘛。

受：對啊，不敢啦，而且現在同業很競爭耶。

訪：喔，對啊，而且現在安養護機構的設立愈來愈多了吧！？

受：對啊，像現在在成立的就還有好幾家了呢！

訪：那目前都還有陸續在成立的就是囉？

受：有有有，我五月初就要去看一間了。

訪：那再來就是要請問說，政府方面在老人機構安養護服務的政策執行過程當中，有遇到什麼樣的困難？又如何去解決呢？

受：嗯...最重要的是說，沒辦法百分之百去照顧到老人家的權益啦，我覺得是這個東西。

訪：怎麼說呢？

受：因為你沒辦法常常去機構裡看。

訪：嗯嗯，就人力不足啊。

受：對啊，妳相信全台中市就我一個啦！妳會不會覺得很誇張？

訪：對啊，為什麼政府方面都沒有想說再多一點人力呢？

受：我一個人要對這 34 家耶，而且我不是只光辦這一項業務喔，然後我怎麼可能說有事沒事就到外面亂亂逛的嘛，不可能嘛，對不對！

訪：對啊，可是...以目前人力不足的情況來看還是沒辦法嘛。

受：對啊，就是因為沒辦法多一點人力來去查看，所以老人福利機構的負責人有的就有恃無恐，更誇張一點像是說...譬如我今年一月去稽查過，那下次見面可能是隔年的一月了，是指正式的會面啦，而不算私底下見面的，不過當然說這一年還是會有辦觀摩、開會、座談跟聯誼等等啊，這些都還是會見面嘛，可是真的到機構那邊再去做正式的書面稽查就沒有了。

訪：他們可能想說已經抽查過了，那我也不用怕了啊！

受：對啊，可是我們是心裡知道啊，我不可能跟他們負責人說，欸..下禮拜見喔！因為根本沒那個美國時間嘛，哈哈，所以這也會衍生一個漏洞啦，就是稽查時他們給你看的東西，原本看的時候都是合乎規定的，但搞不好等離開之後，他們又是沒有照這些規定去做，只是給我們承辦員在稽查時隨便應付應付罷了，其實還有很多啦，只能說做這種事情是憑良心的。所以像營運保證金這種東西，我一來稽查，他們就放回去放好好的，但我一走，他們又挪去做別用途，這 100 萬很好用啊，是不是！因為這種事情有發生過啦，所以我對這一塊還蠻不看好的，還有就是另外...我再舉一個例子，我們有規定說，你老人家一年 365 天都住在機構，那每一餐規定要放 100 公克的樣本在盒子裡面，這學校的營養午餐也都會做的，就是預防說假如今天有什麼集體中毒的情形發生，那一些檢體就要拿去化驗，看裡面是不是有什麼病菌。當然，我們去抽查時他機構人員一定會準備給我們看嘛，但平常你不知道說他們到底有沒有照做，所以這就是我覺得最無力的地方，因為你知道這些事情會發生，但迫於人力不夠跟時間不足的關係，不可能說常常去看嘛，根本沒有空重頭再重新看一次資料什麼的，因為這真的很多，所以我為什麼說這事情是憑良心的，就是這樣子。

訪：嗯。

受：那一年喔，如果能看到一到兩次就要偷笑了，像我今年比較不客氣啦，去年我才剛來我就還蠻客氣的，今年就一家去走個兩次，這馬上聲音就來了，像是...「今年就要評鑑了，為什麼許先生還一直來啊！」

訪：機構是認為說會增加他們的負擔嗎？

受：對啊。

訪：那還有遭遇到什麼困難嗎？

受：困難喔...我覺得目前就是人力不足的部分比較嚴重就是。

訪：那有什麼辦法可以解決呢？

受：增加人力啊，還有增加稽查的頻率吧，像今年已經有增加到兩次了，去年只有一次而已。

訪：那另外我還想請教一個就是...因為台中縣市在 11 月底就要合併了，那在台中縣市合併升格之後，大哥您認為說對於老人機構安養護服務有沒有什麼影響？

受：服務的部分喔...有啊，人力還是不足夠的。

訪：因為台中縣市都只有一個負責承辦的人員，是嗎？

受：不一定耶，不過聽說到時候我們實質人力會減少。

訪：會減少，怎麼說啊？

受：這是聽上面的人講的，就是假設本來我們 10 個人，他們也 10 個人，但在縣市合併之後，我們總共變成 16 個人而已。

訪：你是說科內的人員減少嗎？

受：對，以這科為例啦！辦老人福利的為主，這反而不是一加一等於二，而是只變成一點五這樣子，這是指實質人力喔。

訪：那為什麼會變成這樣子呢？因為合併後老年人口還是很多啊！

受：不曉得耶，因為這塊也不是我們能夠...怎麼講，要去了解也是可以啦，但是我們只是知道一個結論就是像我們 5 位，他們 5 位，那合併起來只有 8 位。

訪：可是這樣子剩下的兩個人該怎麼辦？

受：這就是組織調整的關係啊，反而人員就減少了。照理來說，我們的理想狀況是說，我們台中市 5 個，台中縣也五個加起來來辦台中縣市老年人口福利的人員有 10 個，但聽說之後是變成 8 個人就是。

訪：那在人力上，就是不好的影響了啊！那在經費上呢，會比較多嗎？

受：經費上喔，一定是赤字的啊！因為台中縣現在赤字 400 多億嘛，然後合併後我們也就是要概括承受啦。

訪：可是這樣子合併對於福利政策方面來說...好像不是好事喔？

受：也不會啦，如果是在福利這方面的話，現在的原則是說，在合併之後，比如台中縣有的福利但台中市沒有，那就會都把它們吸收，然後繼續辦理，這樣子福利是有擴大沒錯，但是這對於財源喔，是一項很大的負擔啦！我們並不認為說台中縣原本的福利措施是很好的，但當然也不是說我們台中市的福利就都是好啦。

訪：那..這意思是說，台中縣有一些福利政策是比較沒那麼完善的是嗎？

受：我沒有說台中縣不完善，只是就財政狀況來講，有一些福利政策是沒有必要的。我舉一個例子好了，像三節慰問金這種東西啊，台中市就沒有發給機構裡面的老人家，因為政府已經每個月都花了一萬八千到兩萬塊去安置這一位老人。而台中縣政府一年有三次發春節、端午節、中秋節，各發 1000 元的慰問金。

訪：是說...只要是他們縣內的老人家，住在機構裡面也都可以拿到是嗎？

受：對，但這其實是違反社會福利資源的類一性，雖然我不是念社會福利科系的，但我知道的一個原則，就是你有領這個津貼，或是現金給付的，那就不能再去領一個給付，可是台中縣就認為這是不同名目的，但實際上都是現金啊，雖然它這金額只有 1000 塊，但它縣內的老人有多少啊，而且這沒有法律依據喔，這是屬於首長個人的政策。

訪：那發放這些慰問金也是需要依法的嗎？

受：沒有，嗯...如果說要有法源依據的話，就是地方制度法吧，社會福利事業是屬於地方政府的政治事業嘛，所以為什麼縣市長會開支票，就是說...好，我加碼、加碼、再加碼，你喊三千我就喊五千，對不對。因為這些是地方政府自治的業務，所以中央不會去管。

訪：那不是說台中縣現在是赤字的嗎？那他們沒有衡量過這樣子的情況嗎？

受：有啊，但還是照發，哈哈。像之前有個縣市....嗯，是新竹縣吧，新任的新竹縣長就要停發敬老津貼。

訪：那不就會引起市民的反抗嗎？

受：有啊，像他就發了上上個月 2 月的發完讓大家好過年，然後 3 月就停發，本來是 2 月就要停發了。

訪：但是如果 2 月就停發，應該反彈聲會更大吧！？

受：對對，不過其實大家都知道那是不對的。妳知道為什麼嗎？因為..譬如說台中市老人中低收入戶生活津貼一個月有 3000 跟 6000，那這是全國都要發的啦，這是依老人福利法規定的，可是...新竹縣之前的首長除了這部分，那他還加碼，只要是老人家，不管是不是中低收入戶，再給 3000。

訪：可是新竹的所得也比較高吧？

受：新竹縣耶，不是新竹市喔。

訪：喔，新竹縣齣。

受：對啊，新竹縣是窮鄉僻壤耶。那這是他們的自由產業，所以說負債才會這麼多啊。那我們現在的原則就是說，縣市合併後台中縣它們原本的福利我們概括承受，然後台中市有的，台中縣合併之後也都會概括承受，所以福利是沒有減少。這算是很好的，因為資源不會缺，等於說是擴大嘛，很好啊，不過以後就不好了，因為等以後我們都老了，那到時搞不好市政府就都沒錢了，本來台中市政府是很有錢的。

訪：所以說現在也不知道到底是好還是壞囉？

受：嗯，我是不看好啦，因為我覺得這些現金喔實在是發的太多了，很多耶，一年發到兩億四千萬的老人生活津貼，那這還不包括其他的，就是我剛剛講的喔，像公費安置等等的部分。就是說，我政府花這些錢請你機構照顧老人家，照理說老人家已經得到了一個月一萬八的機構安置照顧，那我們台中市其他的津貼就不給了，可是台中縣還另外給 3000 的三節慰問金，所以形同說，一萬八乘以十二再加 3000，但不要小看這 3000 呢，妳看台中縣有多少的老人家，那每一個人乘以 3000 就有多少了，他們都覺得這是小錢啊，可是加起來就是大錢了。

訪：嗯嗯。

受：那到時合併啊，被台中市老人家知道，台中縣老人額外有這些津貼，這樣台中市老人家不吵才怪吧？所以我們那時候開會提案時是說不要發。

訪：所以這個部分是還沒有定案是嗎？

受：定案了啊，還是發，唉。妳想想看 24 萬的老人家，只要有一半住機構，那不破產都不行啊！

訪：真的是很重的負擔耶！

受：是啊，社會福利就是很花錢啊，就像是肉包子打狗一樣，因為它沒有什麼利益的，只是希望讓老人有一個很好的晚年，就我們老人福利這一塊啦，其他還有什麼身障、婦幼，還有什麼弱勢的族群等等，唉...我也不會講，總覺得像婦幼也有很多的問題啊，像之前社工發生的事情，像我覺得社會資源還是要著重放在那些地方比較重要、比較好啦！防止自殺，或是說虐待、家庭暴力等，那些出動再多的人力、財力、物力都沒有關係，因為它是挽救了一條生命嘛！那可是像老人福利這是個錦上添花的事情，因為你再怎麼錦上添花就是這樣嘛，一定是永遠不夠的。

訪：對啊，像這種福利政策的東西，還是必須要有輕重緩急的嘛。

受：嗯嗯，這個已經有點 over 了啦，我個人的意見，不代表本機關的意見，哈哈。

訪：哈哈，那許大哥還有什麼需要補充的嗎？

受：沒有囉。

訪：那好，謝謝您今天接受我的訪談。

受：不客氣。

訪談者：吳佩宸

訪談時間：2010/4/28 10:54-11:20

受訪對象：台中縣政府社會處長青暨救助科 承辦員

訪談地點：台中縣政府社會處長青暨救助科大廳

受訪代號：G3

訪：好的，洪小姐，那我就開始問您問題了。首先就是要先請問您影響貴縣的老年人口他使用老人機構安養護服務的原因有哪些？還有您覺得台中縣內的老年人口有哪些特殊性？

受：嗯...我先跟你說明一下我們現在台中縣內的機構幾乎都是養護跟長期照護的，只有一家內政部立案有 90 床的安養床，所以其實，目前還是以生活沒有辦法自理，家屬又沒有時間照顧的老人家會選擇進住機構的比較多，所以安養的需求比較少。

訪：喔..安養的需求比較少。

受：對，因為他們生活可以自理，所以選擇住家以外的安置地點的這個選項可能不在他們傳統觀念裡面。

訪：所以身體比較健康的老人他們還是希望說在家裡生活會比較好？

受：對，而且我們現在有長期照顧服務，所以也支持他們在家裡、在社區生活，所以不一定會選擇機構。

訪：嗯。

受：哦..我們縣市的老年人口有什麼特殊性喔，我們跟全國比的話，我們縣內老化程度是 8.9%，那全國的話是 12%，所以我們相對起來是年輕的。但是又因為我們有很多鄉村的鄉鎮，像是東勢、新社。

訪：因為地方也比較偏僻嘛。

受：是的，所以那些地方人口外流的情況也比較嚴重，相對老化的程度也就比較高，大概 14%、15% 都有，那就是在鄉村地區老人家是農民的狀況還蠻多的。那大概我了解的情況就是這樣子。

訪：嗯，好的。那接著請問貴機關目前在執行老人安養護服務政策的過程當中，您認為說服務資源是不是足夠的呢？比如像是我有提到的在人力、財力跟物力方面。

受：我們目前人力資源的話，承辦人員就是負責行政督導，那目前就是由我來執行，人員也就是一位嘛。那...我也不知道夠不夠啦，因為法上有法定的業務，那我們也就是執行法定上的業務這樣子。對，因為還有很多其他的老人福利上的業務，所以應該就是這個...在人力上就是平均分配的。

訪：嗯嗯。

受：那在財力部分的話，預算....內政部都有補助款，針對機構輔導的這個部分。那補助多少則要看各個機構申請的狀況，因為內政部有規定就是財團法人的機構才可以申請補助，那一般小型的機構是不行的。

訪：喔。

受：因為他們比較屬於營利性質，所以在財力資源上面比較不成問題。

訪：這樣啊。

受：然後在物力資源的部分的話，機構數量...目前我們台中縣的機構合法立案的有 32 家，那有 3 家目前是停業的，所以一共有 29 家載運作的。

訪：所以目前有 29 家是有在運作的囉？

受：對的，那我們目前機構的收容率大約是 60% 左右嘛，所以應該也還算足夠啦！

訪：嗯...那還有沒有就資源的其他部分，您還需要補充的？

受：嗯...因為現在老人福利機構已經比較變成長期照顧產業的一部分，所以其實民間投入的也很多，所以跟之前政府大力促成這件事情的狀況已經有所不一樣了。所以就是有遠景、有利可圖的話，那這個部份我倒是不擔心啦！

訪：嗯..好的。那接下來是想請問說，貴機關針對私立的老人安養護機構評鑑制度規劃的內容有哪些？而且針對就是評鑑優良的機構有沒有提供說任何的獎勵或者是補助？那另外說，針對評鑑結果不佳的機構，又有什麼輔導措施呢？因為像我知道內政部對於私立老人機構有訂定評鑑要點，分有六大項，然後下面又有很多細則，那我想問一下說，可能在台中縣這邊的話有沒有在評鑑制度上比較著重哪些內容呢？或者是說有跟內政部不太一樣的地方？

受：就法上面是規定每三年要辦一次機構評鑑，那不只針對私立老人安養護機構，是針對所有的老人福利機構都會評鑑。所以..那妳是不是要把這個名稱改一下，因為現在通稱在法上面是叫做老人福利機構，那裡面有各種不同類型的，所以可能不只有安養型、養護型，另外還有長期照護型。對，所以內政部就會三年來要請專家、學者來組成一些評鑑指標，那那些評鑑指標的發想，大概就是妳剛剛提到的那幾大點，從那裡面發展出大概 117 項的指標。那 117 項的指標就是針對它的行政管理啊、生活照顧啊、創新服務這些，還有公共安全的部分來做評鑑。那我們縣市政府幾乎都是跟著內政部的評鑑計畫在走，我們自己台中縣就是每年辦一次，然後...為什麼要跟著內政部評鑑的方向，是因為那是全國一致性的，我們頂多是拿掉一些項目，是我們台中縣認為..可能是小型機構業者目前還暫時沒有辦法做到，或是做到有困難的，那我們把它列在加分項目，不一定評鑑要拿分數的項目，這樣子。

訪：這其實就是因地制宜吧！？

受：對，因為就是...那個內政部訂的評鑑標準，他們邀了很多專家學者，大概開了有四次會議才擬訂出來，所以我們大部分的縣市政府，大概除了台北市以外，應該都是跟著那套評估制度去做啦，嗯...那個網站上面可以找到，妳可以去看一下內容。

訪：好的。

受：那對於評鑑優良的機構，我們台中縣是有給獎勵金跟獎牌，然後這個都很少。其實是優先可以承接我們縣政府的方案，這個部分的話可能對於機構的鼓勵性質是比較大。

訪：獎勵金大約是多少呢？

受：獎勵金不能太多，而且是在有關教育訓練，或是註明加菜金的部分，嗯...因為小型機構都是營利性質的，所以我們這個錢數沒辦法給得太高。

訪：那對於財團法人的部分呢？

受：嗯..財團法人都是參加內政部的評鑑，內政部的評鑑會給甲等、優等的機構會有給 10 萬到 20 萬的獎勵，然後每年的那個..它們申請政府補助的話，也都會增加 5% 到 10% 比例的經費

這樣子，因為我們縣政府是辦理小型機構的評鑑，那財團法人的評鑑是由內政部來執行。

訪：那我想請問一下，因為我在網站上看到貴縣的評鑑結果資料，是辦理 96 年度的，那可是您是說財團法人的機構是接受內政部評鑑的...

受：那因為法規上面是規定地方政府每三年辦理一次評鑑，但我們台中縣是做得比較仔細，是每一年都有辦評鑑，所以說我們還是有請當時的機構，就是有立案的機構一起來做，所以財團法人機構...它們也都是會列為評鑑的對象，但對它們來講，最好的鼓勵還是參加內政部的評鑑，得到優等或甲等，因為那個是全國公布的，嗯...我想，錢多錢少是其次，他們希望說那個評鑑對消費者來說，是一個認證啦！經過內政部評鑑是優良的，對。

訪：嗯嗯，不過我在網站上只有看到 96 年的，那還有 97 年、98 年的有公布嗎？

受：96、97 都是有，那 98 的話，因為 99 就是三年一次的評鑑，所以我們就沒有再辦，99 年的評鑑就大概 7 月份才會再辦。

訪：喔...7 月份...

受：對。那對於不佳的機構，這個在法上面也有規定，因為老人福利法第 48 條有規定，如果評鑑是丙等、丁等以下的話，就會立刻開罰 6 萬到 30 萬的罰款，而且要近期改善，那如果改善沒有改好的話，那就是要公告他的姓名並且停業。

訪：嗯嗯。

受：對，那在這段期間我們也會去複評，希望它的複評達到乙等以上，那我們才會讓它再繼續營業。

訪：那複評期限是半年嗎？

受：對，我們半年後會再去評鑑。

訪：接下來的話，就是想請問貴機關在政策執行過程當中，如何跟安養護機構進行溝通整合與協調呢？

受：我們大概每半年都會有一次老人福利的聯繫會議，那機構業者也是其中的一個成員，所以他們可以透過這個機制跟我們有互動，那平常電話的來往當然是一定的，我們法上面也有規定說每年至少要去機構做一次稽查，還有評鑑等等。總之除了評鑑還有相關的聯繫會報，就是互動...看是有什麼需要政府機關來協助的。

訪：那...還有什麼需要補充的嗎？針對這一個部分。

受：應該...還好耶，因為業者有很多法律上面的事情要問縣市政府，所以電話跟 e-mail 的來往還蠻密切的。

訪：嗯...那我們先跳到第六題好了，因為其實好像跟這一題有相關的部分嘛。

受：嗯。

訪：那就是要請問說貴機關和老人安養護機構間的互動情況如何？又是透過哪些方式進行互動？有辦一些活動嗎？

受：我們就是辦訓練跟聯繫會議啊。

訪：訓練跟聯繫會議。

受：對，因為活動我們比較不會辦，他們機構就是主任、護士跟照顧員組成的，還有住民嘛，那他們...我們辦訓練啊，也是要留他們預備的人力在機構裡，所以比較不會辦大型的聯誼性活動把他們人力抽掉，因為很怕他們在機構裡照顧住民的人力是缺乏的。

訪：嗯。

受：但是機構他們都會組成一個聯誼性的團體，必要的時候也會邀請我們一起去參加這樣子。那就目前互動的話，我說準嗎？因為我是覺得還不錯啦，哈哈。

訪：還不錯呀？

受：對啊，哈哈。

訪：那...就是再跳到第五題好了。請問說...台中縣政府對於老人安養護機構在服務政策執行的過程當中是如何進行監督？對於業者，對於機構他們如何進行監督呢？

受：我們是每兩周都會安排一次聯合稽查。

訪：兩周？

受：對，我剛剛有說過我們台中縣的機構總共有 32 家，目前有營業是 29 家。那一整年至少一個機構會去看一次，然後看完一次如果有需要再改善的話，就會再去複查，所以基本上每一間機構這一年之內，至少會去輔導查核兩次，再加上評鑑，那如果有民眾投訴或檢舉的事件，我們就會不定期去抽查那個機構是不是真的有民眾所說的那個狀況。那大概就是用這個方式監督，這是法上面有規定的。

訪：嗯嗯。

受：那另外現在他們如果要請外籍看護工的話，他們也會送員工名冊來給我們審查，因為我們透過審查制度會去看說他們機構內的人力是不是有不足的狀況，那如果說我們在書面上有看到不足的狀況，我們就會立刻提醒他是不是需要補充人力，或者是說這個情形在更嚴重的話，我們縣政府這邊就會直接去機構看，透過這些機制來看機構是不是有執行業務上的缺失存在。

訪：在聯合稽查的部分，是有聯合哪些單位呢？

受：聯合稽查的單位有消防局、工務處、衛生局，還有勞工處，還有我們社會處這樣子。

訪：喔，好，我了解了。那接著想請問說，貴機關透過了哪些方式，加強安養護機構相關工作人員的工作態度，還有對此服務政策目標的瞭解呢？比如說像是教育訓練、講座或是其他方式。

受：內政部是有規定說，所有機構的工作人員每年至少要受訓 20 小時以上，那這 20 小時的內容呢，內政部有規定，比如說工作倫理或是相關的技術、技巧等部分，那他們照顧服務員在之前都必須要先拿到證書，所以他們在那個 90 小時的訓練裡，這些東西基本上都會教，可是他們進去了機構裡面後，這些工作態度或是像執行業務的相關內容的話，我覺得...嗯...機構的負責人的態度跟信念是比較重要的，所以我們大多數是透過跟機構負責人溝通，就是他們做這個業務的基本價值到底是以賺錢還是以服務老人為目的，那如果遇到糾紛該怎麼處理，裡面的員工有一些適合或不適合的狀況，那我們會提醒他注意，他們再自己回去做內部的訓練這樣子。

訪：有辦過什麼講座嗎？

受：我們每年都會辦，像我們去年就是委託三個機構辦了 18 個小時的訓練營，那我們就是一方面協助他們拿到評鑑的分數，另一方面也是由我們縣政府來規範課程，哪些課程是我們希望他們一定要知道的事情，就把它列在那個訓練裡面，比如說：六大服務指標、如何預防老人跌倒啊、不要給老人拘束，就是綁這個綁那個。

訪：喔，好像有聽過一些民間的機構業者有這樣子的情況。

受：對對對。還有就是如何預防褥瘡，還有生命監測、預防感染，就是機構的感染掌控措施這些等等的。

訪：嗯嗯。

受：所以去年的訓練大概是這個部分啦。

訪：那您認為說透過這些訓練啊還有講座的舉辦，對於機構跟政府之間的互信度會增加呢？

受：其實...我們都是以機構目前的實務需求來規畫這些東西，比如說我們辦課程一天只能抽一半的人力出來，而且不能夠多過六小時，才能方便他們排班嘛。

訪：嗯嗯。

受：那課程的話，也是以他們目前實務上需要的，比如說像是去年流感很嚴重嘛，我們就特別辦如何預防新流感的課程，就是除了督導他們要通報以外，我們也請老師來跟他們講說怎麼樣預防這些事情。

訪：嗯嗯。

受：對，的確是會增加互信度，不過就是結構的因素，他們人力流動的情形很嚴重，我們這種課程都是要一辦再辦。那知道的工作人員，可能他待不久，因為在機構裡的工作很辛苦，那所以他們又流動了，等到下次我們去又要從頭教起，所以這個是要不斷進行的工作。

訪：喔..好，瞭解。那接下來是針對說非立案的老人安養護機構，請問政府方面有什麼措施方法來輔導其立案呢？

受：那針對未立案的機構，我們是每季都會提報內政部我們查核的結果，那民眾如果有檢舉，或者是鄉鎮公所跟警察，他們在路邊看到招牌就會通報我們去查查嘛，那我們去查查後就會詢問負責人說，你們是什麼原因不能立案？比如說是使用用地的問題、建築的問題，或者是說負責人他本身沒有專業證照，那我們就會輔導他在6個月之內完成立案，那如果他沒有立案的意願，那我們把老人協助安置到其他立案的機構，那就是請未立案的機構不要執行這個業務，負責人本身就是用罰款的方式來處理啦。

訪：那以目前的台中縣情況來講的話，現在有未立案機構的情形嗎？

受：嗯...我們前年查到兩家，去年也查到兩家，那前年查到的兩家都已經輔導他們合法立案了，去年查到的兩家因為負責人都沒有要立案的意願，所以他們都收掉了。

訪：喔。

受：所以目前就官方的資料所知是沒有未立案的機構，不過這個...也可以了解到說，比如說如果有哪間民宅的救護車情形出入的比較頻繁的話，也許他們裡面就有在違規從事老人福利機構的業務，可是如果民眾沒有這個意思通報我們的話，我們可能也沒有辦法在第一時間處理到。

訪：瞭解，那第九題的部分呢，就是縣政府在這一政策執行過程當中，有沒有遭遇到哪些困難？還有又怎麼樣的解決呢？

受：嗯...最主要是...現在法令上面對機構的規定很嚴格，比如說在人力或是設備上面，還有就是無障礙的設施環境上面，都有一些規定，那這些規定都是陸陸續續的，可能從民國80幾年到現在97年、98年都陸陸續續有新法令，可是我們的機構很多都是可能在沒有這些法令的時候所成立立案到現在的，所以他們在...就是觀念的轉變還有設施設備的添購，就是每增一次法令，他們就要多一些成本嘛，那他們當初要做這個業務的初衷到底是賺錢還是從事社會福利，這個部分我想每個機構都不一樣，所以這些東西就會是機構對於政府的輔導就會有一

些困惑與抗拒，就是說...我們提供他們這麼多的限制跟規定，到底能不能幫到他們，就是從事他們的業務，那我們政府是希望說住民的權益跟業者的權益上面有做一個平衡啦，這個部分也是我們要跟業者他們進行溝通的，那有些業者他們可以接受，認為我們這樣子其實是保護他們，也提升他們往前一步走。可是有些業者，可能他機構本身條件不夠好，是說沒有財力能再投進去改善這些東西，或者是他本身的觀念還停留在那些...把人送到機構，他們只要提供基本的生活照顧就滿足了，那個狀況的話，可能那些機構就會慢慢的被淘汰了，可是在被淘汰的過程當中，他們一再的受到政府監督跟查核，那他們當然也會在心情上有些不能接受，可是我們政府就是用時間，讓他們能知道說這些措施的方向對於他們是好的，看他們能不能夠接受，如果他們不能接受的話，就是他們自己可能就會選擇停業。像我們有三家停業的部分，那其中有兩家就是覺得說不想再繼續經營這樣的業務，所以他們選擇暫停營業，那這些都是困難啦。

訪：嗯嗯。

受：那解決的方式就是一再的溝通，或者是我們代表他們向中央反映，像是說...那些法令能不能修正成比較適合目前現況的法令。像剛剛有說到的，我們台中縣有的機構裡面，只有 90 床的安養床嘛，那其實他們本來立案的時候也許都有安養床，可是後來發現說，有生活自理能力的人，可能都比較不會選擇這種居住安排，所以他們就要把這床位數更改，那我們也都會幫忙他們建議中央說，是不事在這個更改床位數上的立案程序上面，或者是認定上面，我們做一些修正，不要讓機構覺得好像每次重新要改一次他都要送很多文件來政府審查，然後還要配合其他的建築、消防那些，這只要他們一送件進來就可能是要兩、三個月的時間。那我們都是幫他們解決這些困難，那我們幫他們解決的話，這樣機構方面也就會覺得說我們是真的有幫他們在反映這個現況，因為其實以後長期照顧的產業一發展的話，也就是商業機制在運作，那法令也只能規範最低的東西。那他們自己也要追求自身的品質，也才能跟人家競爭啦！大概目前就是這樣。

訪：那其實就是要讓業者去相信政府，政府是真心的要幫助他們，不管是為了老人還是業者，其實政府都是替他們在著想。

受：對，因為他們業者都會說守法很難，那我們都會跟他們說，法是最低限度，那你的服務對象是住民，那住民對你的滿意度才是最重要的，當然現在消費者意識還在培養當中，那家屬的利益可能也比住民的利益來的大，可能有些家屬的經濟狀況沒有那麼好，他選擇了把家裡老人送進安養護機構去，可能就覺得沒事了，那機構方面也想說機署沒有抱怨也就算了，可是其實...如果日後是大家都是投諸這個產業的話，連國外的業者都會進住台灣來設置相關的連鎖機構，那到時很多的機構就會面臨到這種專業化的挑戰啊！所以這個是他們要有眼光要去看到，那我們政府只能告訴他們說，目前守法就是最低的限度，如果法上面有一些互相不合，比如說我們最近跟消防會有不合的地方，那個就由我們來修法處理。

訪：嗯嗯。

受：那機構他們自己本身要走出自己的特色，這樣才能跟別人競爭。其實這就是一個長期產業啊，所以機構他們本身就要有所遠觀才是。

訪：嗯嗯，那另外我還想請問您說，就是台中縣市在今年年底 11 月就要合併升格了，那在合併升格之後，對於老人機構安養護服務會有什麼影響？在服務資源上會有影響嗎？

受：應該是會比較好吧，因為台中市是有 34 家，那我們現在有 29 家嘛，那以後可能沒有辦法只有一個人在做這業務，那可能增加人力來做機構服務輔導的工作。那...台中縣市的機構性質又很不一樣，所以到時候就是要看能不能普遍每一個行政區都至少有一個機構，才能夠符合使在地老化的精神可以達到。

訪：嗯嗯。

受：因為台中市的區域很小，但是他們有 34 家，而且大多都是公寓式的機構，那跟我們台中縣都是分布在比較...因為我們的機構都是蓋的比較大一點點，然後都是農舍型的，活動空間比較大，所以機構間會有一些競爭，因為以後會有比較多的一些選擇嘛，那民眾就會思考說我比較想去哪樣子的機構，那哪一些機構他們會覺得比較好，就會迫使那些可能在公寓內只設 8 床、9 床的機構就慢慢的被淘汰，所以我覺得這可能會對以後的競爭有正面的影響。

訪：好的，那最後我想要請問縣政府這邊，認為老人機構安養護服務政策還有哪些需要改進的地方呢？或者說是對這一個服務有什麼願景？

受：我們現在是...因為長照保險現在要實施了。

訪：十年長照嘛！

受：對對對。所以我們機構安養的這部分也都納入保險的給付範圍，那因為我們現在的機構都是由民眾自己付費，有市場區隔的問題，比如說經濟狀況比較好的，他們就會送到像是五星級的啊，就是會有這些因為經濟的狀況不同，而有一些區分、分眾的狀況啦。

訪：嗯嗯。

受：那實施保險後，這樣的問題會不會被打破，這個...我不確定，因為這跟保險的給付有關係，那我們是希望能每個機構都有基本的照顧服務，不能因為說他收的費用比較少，所以就會對住民有所差別，給他們較不好的服務，我想這跟之後給付保險的設計很有關係，那這個大概就是我們目前之後希望新的制度實施後，對這個產業的影響啦！當然，這個制度一實施，很多現在我們覺得他不太及格的機構，他自己要進入這個系統的話，他也會有一個動力可以讓他改變一下他的經營方式，這樣子。

訪：好的，那大概就是這樣，謝謝您今天接受我的訪談，謝謝。

受：不客氣。

訪談者：吳佩宸

訪談時間：2010/526 14:13-14:44

受訪對象：南投縣政府社會處福利科 承辦員

訪談地點：南投縣政府大廳

受訪代號：G4

訪：妳好，首先我想先問一下 96 年機構評鑑的結果是怎麼樣呢？

受：我們當時 96 年評鑑的機構不多啦，那我們今年評鑑是 13 間。

訪：13 間是全部的機構嗎？

受：欸...對對對，啊只有千恩沒有，因為它設立未滿一年，我們要設立滿一年才會參加評鑑，那去年是 9 間啦。

訪：哪 9 間呢？

受：但是這間永安是沒有參加評鑑的，因為它後來就收起來、裁撤掉了，所以那時候就只有評鑑 8 家。

訪：8 間的話...那寶優是優等嗎？如果說看評鑑結果的話。

受：甲等，我們沒有優等，96 年只有甲等而已，那寶優是甲等，然後其他 7 家是乙等，就是慈愛、淨元、保生、慈嘉、億安、祥和跟同心居，那另外兩間財團法人也都是乙等。

訪：那像淨慧、尚德跟仁和呢？

受：那個都是屬於當時在 96 年評鑑時都還沒有滿一年的機構。

訪：喔喔。

受：所以今年我們評鑑的機構就變成 13 家。

訪：嗯，好的。那我現在就開始從我的問題來先問好了。首先想請問影響南投縣老年人口選擇使用老人機構安養服務的原因有哪些呢？還有就是說南投縣的老年人口有什麼特殊性？

受：我們的特殊性其實跟彰化縣、雲林縣有點類似，因為我們社會型態是農業縣市，那老人家對於養護機構這部分其實他們使用的接近性跟觀念其實不會像都會區的老人家那樣，所以他們在使用這個資源的話通常都是已經到失能很嚴重的程度、需要到臥床的情況了，才會被子女送去那個地方。所以說在我們南投這個部分，安養型機構入住率是很低的。

訪：所以是養護型的機構入住率比較高囉。

受：對，因為如果老人家他們行動還是很自如的話，他們還是喜歡留在自己家裡，種田、種菜、種水果的，這就是我們跟都會型縣市比較不一樣的地方。

訪：嗯，那所以說...

受：就是我們南投縣老人家的觀念啦，對安養護機構的觀念是比較傳統的，如果把他送去機構住是覺得比較不孝的，還是有這樣子的觀念存在啦。

訪：那南投縣目前老年人口數算多嗎？

受：欸...我們目前是有 96 年的資料啦，那我剛剛本來是要找最近的給妳看，但是沒有看到最新的。那我們在 96 年的統計是大概有將近 7 萬名的老人家，那是占我們全縣老年人口比率的

13%，如果說用全國統計的人口百分比來看的話，我們是高出全國 2% 啦，所以說我們南投縣的老年人口是蠻嚴重的，如果按照這樣子的比率來看的話。那當然老年人口是會逐年增加的，而且現在我們醫療照顧品質都還不錯，所以平均餘命都很長了，老化程度當然也就會愈來愈嚴重。

訪：那所以就是說，南投縣入住老人機構的老人家在年紀上也會比較大嗎？

受：通常都是 70 歲以上啦。

訪：因為就是到那時候病痛情況比較多才會選擇住進機構裡面去吧。

受：對啊，而且大多都是屬於臥床型、需要插管的老人家，還有需要人家照顧生活自理的。那如果以安養型的來說，目前除了接受我們低收公費安養轉介進去的之外，其實安養的使用率很低，大概不會超過 100 床。

訪：但妳剛剛說目前在籌設中的三家都是安養型的嘛！

受：對啊，但是它們有設定服務對象的資格啦，還有它們是以外縣市的老人家為主，因為南投是好山好水嘛，而且那幾家籌設的地方都是在日月潭、埔里、鹿谷那些比較屬於空氣比較好的、環境也比較優雅的地方，所以說它們走的路線就是以一般退休的公務人員、教師、律師那些為主要的服務人口。

訪：那它們算是大型的機構嗎？就是指收的人數。

受：欸...因為礙於法令的規定小型機構是 50 床以下啦，只是它們的設施、設備在投入的金額上，相對的比目前我們南投縣的養護機構來說，算是精緻化很多，投入的成本比較高。

訪：那目前縣內老年人口使用這些安養護機構的入住率是多少？

受：我們的入住率來說，安養比較不理想，那其他養護型含長照型的機構入住率都至少都有 60% 以上。

訪：好的，那接下來我問第二題的部分，想請問說貴機關在執行老人機構安養護服務的政策過程當中，那在服務資源部分是否足夠呢？可以就人力、財力、物力等部分來說明。

受：其實目前我們在管理老人機構以我們縣府承辦人員來說就只有一位啦，那我們比較少跨局處的合作，就我所知，就是有些像比較北部的縣市比較有老人機構的一些跨局處合作的團隊啦，所以目前我們在執行的人力上面只有承辦人一個這樣子，然後就是社會福利科嘛，然後配合就是如果說老人家在機構裡要申請一些比較特殊的社會福利的話，像是低收入戶就是社會救助科那邊也會 cover 一些我們的業務這樣子，但不是在管理上面的，只是說在他們的福利身分別上面做一些確認，幫他們申請公費安養這樣。

訪：那妳是認為這樣人力足夠嗎？

受：當然是不夠啊，而且現在機構愈來愈多了，還有就是說當你在看這個單位它對這塊的觀念啦，因為我們現在政府在投入長照十年計劃嘛，那它有很多可以讓老人家使用的資源，那機構就是慢慢地已經變成是排列在比較後面的最後一個資源使用，大家才會想到它啦。所以我想是因為這個關係，把很多政府的人力都移撥到長期照護那一塊，所以現在以我們這一科來講，我們做長照十年計畫的人力就比較多。

訪：反而是在機構這塊的人力就比較少了。

受：對，有這樣子的情形啦，因為長照的部分就是說政府要做的業務愈來愈多。

訪：那在財力部分呢？

受：財力我們是沒有任何的補助啦，像那個小型的安養護機構來說，它們是不接受政府補助的，小型機構有三不政策嘛。那再來就是財團法人的部分，他們所申請我們公益彩券盈餘的一些設施設備補助，或是一些專業人力訓練，這部分就是由我們縣政府編列公彩預算。

訪：所以它其他其實都是跟內政部申請囉？

受：對，那其他像是它的人事費啊，老人服務的直接服務費就是跟內政部申請，那有一些像是內政部在三節，會發一些慰問金給財團法人裡低收安養的老人，那私立的養護機構幾乎都是沒有補助的。

訪：那就是比如說，地方政府或中央有撥什麼對於老人機構的預算呢，有撥款嗎？

受：我們今年在 99 年度的時候是在評鑑上，有增加針對評鑑甲等以上的機構給予獎勵金啦，這是從今年評鑑才開始的。

訪：大概是多少呢？

受：就是甲等以上一家機構是 2 萬塊的獎勵金這樣。

訪：好像還蠻多的，如果跟其他縣市比的話。

受：算多齣，因為就是按照我們縣機構甲等的機率很低，那獎勵金的額度高一點也算是個鼓勵。

訪：因為我看其他訪的縣市，有些的甚至就沒有補助。

受：對，因為我們今年是覺得說...其實我們南投這邊的機構啊，要達到甲等其實不是很容易，因為我們這邊住民人口的社經地位還有水準都很低，所以他們的繳費情況其實不是很理想，所以機構在投入設備的部分也不見得好，那他們在照顧品質只有一般，要達到所謂的績優是說很難的，所以我們才基於這樣子，拋出算是一個獎勵金的誘因而來鼓勵他們，希望機構能提高照顧品質。

訪：那在物力資源的部分，妳覺得像在機構數量是足夠的嗎？以目前情況來看的話。

受：目前我們空床率是還蠻高的啦，但機構還是會陸續有機構在成立，就是需求嘛！妳看像目前成立的就是轉成長期照護型的，就是可以收三管的，因為我們之前養護型是有法律規定說不能收三管的，那長期照護型是可以收到三管，所以這個市場就會變得比較大。

訪：那一般的養護中心是只能收到兩管的嘛？

受：對，那長期照護中心的長照型就可以收到三管。現在目前我們長照的機構是有仁和，那它目前是幾乎滿床的狀態，收了 47 床。那再來就是淨慧，它也是幾乎滿床，所以說我們從長照來看，其實都是滿床位的。

訪：那所以現在還是比較趨向於長照機構，可能比較吃香點是嗎？

受：對，因為長照機構可以收到三管嘛。

訪：那妳覺得說就服務資源部分還有其他可以講到要補充的嗎？

受：妳所謂的服務資源是指說我們政府可以提供的嗎？

訪：對，就是以政府方面來看。

受：其實以政府方面的話，在對於提供機構的協助上我們是不多的，因為本身我們南投縣的財政也是比較困難的，而且卡在小型機構的三不政策，它們是以營利為主嘛，那我們財團法人機構其實不多只有兩間而已，所以說這部份我們在對機構編列預算還是公彩盈餘時，其實是很少的，除了今年的評鑑獎勵金之外。

訪：嗯嗯。那接下來第三題的部分想請問說，貴機關針對私立的老人安養護機構的評鑑制度的規

劃內容為何？而且針對評鑑優良的機構有什麼無提供任何獎勵與補助？

受：我剛剛有講到的就是我們除了獎狀以外還有 2 萬塊的獎勵金，是從今年度得到甲等以上的機構有的。

訪：那在制度規劃上呢？

受：原則上評鑑指標是以內政部頒訂的為主。

訪：是以六大項指標為主嘛。

受：就是以行政管理、設施設備那五大類啦。

訪：那另外還有一個是經評鑑小組決議之評鑑項目嘛。

受：對對，所以原則上就是說我們還是以內政部的為主啦。

訪：那還有什麼比較著重的部分呢？

受：著重的部分就是說，我們會去看一下我們目前南投縣的情況，因為內政部所訂定的評鑑指標相對來說是比較嚴格的。妳要說今年的機構在六大品質監控這個部分，我們在平常稽核中，我看到我們機構做的其實並沒有辦法達到內政部希望的那樣子要求，那因為這又是新的，所以就沒有放在正式指標裡面，只當作加扣分的評鑑項目，就是只要你機構有做到我們就加分，沒做到我們也不扣分這樣。那當然未來我們也會慢慢做調整啦，啊因為這個東西我們會給機構一個緩衝的時間，那當然之後可能會放在護理指標裡面，像我們這次的評鑑比較著重在護理的部分，因為我們養護型的機構比較多，所以護理站的比例分數就比較高。

訪：那這個在評鑑的時候是不是會聯合一些專業的護理評鑑委員一起來評鑑呢？

受：對對，我們那個評鑑指標其實也是有參考內政部跟台北市的評鑑指標去做交替的比較，再訂定出適合我們南投縣目前的狀況，還有我們希望機構它們能做到的部分去做某些細節部分的調整，所以會看到我們的評鑑指標跟內政部會不太一樣，那當然就是新的規定部份我們也會再加進來，比方說像是現在的菸害防制法啊，在全面禁菸的這個部分在 96 年是沒有的，那今年把它加了進來，所以這項目是隨時都會調整的。

訪：喔，那在優良獎勵的補助部分剛剛有講過了嘛，那接下來就是對說評鑑結果比較不佳的機構有什麼輔導措施呢？

受：目前是沒有啦，但是丙等的話依照老人福利法裡面的規定，是說我們主管機關要去限期改善，要求機構它們限期改善，哪個部分是比較弱的造成它們丙等，然後給它們有改善空間，那如果逾期還是未改善的話，就是針對這機構會有一些罰則，要不就是要求它解散。我們縣府是沒有訂定另外的罰則啦，就是就老人福利法理的規定而已。

訪：喔，就是老人福利法裡有規定就是了。

受：對，對於評鑑丙等的機構的補助方式是這樣子的。

訪：好，那在第四題的部份是要請問貴機關在政策執行的過程當中，如何與安養護機構進行溝通整合及協調的工作呢？

受：這部份我們是比較弱啦，因為我們這個部分只有平常每季一次的稽核，那去稽核的時候才有機會去跟機構做一些互動這樣子，那在我們這的機構比較被動些，不會去提出他們的一些問題給我們，所以等於是說我們這雙方面的溝通其實是很薄弱的。

訪：喔，就是在公務上面也比較少囉？

受：因為我們這邊的機構業者的觀念就是覺得他們只要收容率高，那政府管的愈少是愈好。

訪：就是他們還是以自己有賺錢為主要的目的嗎？

受：對，我們這邊是這樣子，那就是我們也沒有像有一些縣市會定期開一個機構的聯繫會報，這是一個溝通平台啦，那我們就只有去查核的時候，機構有問題才會跟我們縣府反映，要不然就是有一些訓練的時候他們會過來，利用那時候才會有溝通啦！所以我們說這雙方的溝通就是比較弱一點，這也是未來我們應該修正的方向啦！

訪：嗯，好的，那接下來就是請問說，在政府這邊啊，對於安養護機構的服務政策執行過程當中又怎麼去進行監督呢？

受：就是我們配合內政部...因為我們每一季都要回報查核結果給他們，那內政部也有一個定期稽核表，所以我們會每三個月去針對機構，那一年至少會做一次的稽核，針對它們的稽核，不合格的部分要機構限期去改善，譬如說違規收容人數然後超床了，它這就有罰則，所以說在我們查核過程中發現了這種情形的話，我們就會依照罰則確實的去罰鍰或業者能限期改善的話，我們就是不以罰鍰讓他們改善。

訪：那這就是臨時抽查嗎？

受：對，這查核的話就是會不定期去查核，一年每一家機構至少會一次，那如果有民眾檢舉說某家機構內有虐待老人的情形，或是家屬來檢舉說可能機構照顧的不好，我們就會額外再去做稽核。

訪：那機構方面的話有定期要給政府報表嗎？

受：會，機構會定期報這個月的收容人數。

訪：還有其他進行監督的方式嗎？

受：我們就是平常這樣子不定期查核而已，那其實監督的話，就是機構之間會來跟我們縣府說哪個機構怎麼樣啊，就是同業競爭，說可能哪間機構惡意的把費用調低要拉客人啊，就是有一些這種情形啦！

訪：好，接下來第六題要請問是貴機關與縣內老人安養護機構之間的互動情況是如何？又透過了哪些方式進行互動？

受：就是我剛剛有講的，我們這部分比較弱啦，除了我們在乎時稽核以外，這樣平時稽核時才有機會跟機構業者對面對，那其實歷年來我們從來都沒有請機構業者或是照服人員來進行座談或是聯繫會報的一些開會等等，這也是未來我們縣府這邊想改變的方向啦，就是加強跟機構間的溝通管道這樣。

訪：那也沒有跟機構聯合辦一些活動嗎？

受：哦...我們通常都是委託給財團法人仁愛之家，請他們辦一些專業人員的訓練課程，那縣內機構都會到那邊去上課。

訪：那這部分就可以接著下一題來問，因為講到了一些課程的部分嘛。

受：好的。

訪：第七題就是想請問貴機關透過了那些方式，加強安養護機構的相關人員之工作態度，以及對此服務政策目標的了解呢？

受：因為老人福利法有規定照服員跟院長、社工員他們每年都有一個 20 小時的訓練時數，所以我們都會委託仁愛之家，或者是內政部的社會福利從業人員訓練中心，他們也會舉辦定期的課程，那就會讓機構內的人員們去上。那如果是我們縣府這邊舉辦的話，這部分就比較少，

我們一般都是委託給仁愛之家。

訪：那像一些座談會、講座也是嗎？

受：嗯...我們座談很少在辦，平常只有一些教育訓練，還有另外查核時跟機構才有比較直接性的互動，不然就是機構有問題直接打電話到我們這邊，或是行文來我們縣府詢問這樣子。

訪：喔，好的。那再來就是想針對非立案的老人安養護機構，請問貴機關方面有何措施方法輔導其合法立案呢？

受：我們還是按照內政部的相關規定啦，因為每個縣市其實中央是有授權讓我們自己訂定罰則的，但南投縣這邊目前是沒有訂定，我們是用內政部規定的罰則，所以未立案的機構是直接罰 6 萬塊以上、30 萬以下，然後輔導它立案，那我們輔導立案就是說他那個機構地方是有立案的可能性的話，政府這邊會把立案的整個流程跟業者講，然後協助他們去做籌設立案，那如果說那個地方是沒有辦法立案的，但業者還是想要繼續做，那我們就會去建議希望他們找一個比較適合的地方，然後再把立案的整個流程經過去跟機構業者講。

訪：那目前南投縣有未立案的機構嗎？

受：從 98 年度到目前，我們是查到了 2 家，其中一家是在未立案時我們政府已經給業者籌設許可，那時機構已經蓋好了，但是差一個立案證書的時候它就已經開始收容老人，已經偷跑步了，這個其實也算我們輔導它立案了啦，只是有些部分我們還要再去做查核才會頒給它立案證書，只是說這機構先偷跑；另一家就是民眾檢舉的，在一個鐵皮屋裡收容老人，然後那個地方也是不合法的，業主也沒有來跟我們縣府申請籌設，所以那個地方也是先被我們以老人福利法去罰款 6 萬元以上，我們也就限期它去改善，但結果後來我再去查核看時它就已經沒有了。

訪：喔，好的。那最後就是要請問貴機關在老人機構安養護服務之政策執行過程中，曾經遭遇到哪些困難？又如何解決呢？

受：困難還是他們業者常常抱怨收容率的問題啦，那在我們南投縣因為是受限於農業的社會型態關係，所以說老人家除了很嚴重的臥床才會把他送去機構裡居住以外，要不然老人家他們還是比較喜歡住在家裡，所以我們現在機構所面臨到的問題還是在收容率低，那機構還是以營利為主，但我們機構是沒有出現過老人虐待還是違規不合法的安全設備的問題，因為我們這的機構地都比較大，而且都是以平房為主，那所以我們這的機構在設施設備跟對老人家的態度方面是比較純樸啦，這方面是比較沒有問題的。那最主要就是經營上面的問題，因為政府沒有給他們低收公費安養補助的話，他們機構裡個案繳費的情形是會影響的，那個案繳費的情形會影響，相對也就會影響到機構整體的營運跟人員的異動嘛，因為很多都發不出薪水啊！所以說這個在我們目前執行上面就是業者遇到的困難是這樣子，可是這部分是礙於市場是自由競爭的關係，那我們政府這邊其實能介入的點很少，只能從旁盡量指導他們能把老人照顧做到有質化，就是在服務品質上要提升，那內政部有辦的一些活動鼓勵機構人員多去參加，把自己機構的理想、特色去彰顯出來，那我們也只能從政策面去講啦，在實際幫助面上，就是從公費安養跟身障托育補助，可以補助機構一些公費，但其實私立小型機構我們政府在介入點上真的比較難，通常他們執行的困難的就是因為成本效益的考量啦。

訪：因為機構要營運的話還是需要收費啊。

受：對，還是需要收費啊，總不能只靠我們低收公費安置啊，那我們的公費安養並不是每個月都

會發，因為南投縣的財政是比較吃緊的，我想雲林、彰化應該也差不多啦，就是在財政上是比較困難的，所以我們也沒辦法每個月、每個月的定期撥，我們可能就是兩個月撥一次，那這樣子的話也就造成業者他們在照顧品質上有些好壞就差很多，如果說那機構在自費老人的繳費情形是比較好的，然後收費也是在我們立案標準裡，相對它們的營運狀況也就會比較好，機構的設備和環境品質也都是比較好。

訪：那政府本身呢，妳會認為在承辦這業務時有感覺到什麼困難嗎？

受：承辦業務上的困難的話，就是在查未立案的爭議點其實是蠻大的啦，因為背後會有一些政治因素，可能會有關說什麼的，所以這部分是對執行機層面的工作人員來說是比較大的一個問題啦！那其他在管理部分，可能就是我們這邊在管理的人力部分比較少，在執行的品質上我們就比較沒辦法兼顧到各方面，所以我們目前的困難點就是人力不足跟政治色彩太明顯啦，就是針對未立案的機構這部分有時會有一些文化比較特殊啦。

訪：我最後想要問一個就是說，妳覺得在這個老人機構安養護服務政策的推行中，對這個政策有什麼願景呢？或是說有什麼地方可以再改善讓它再更好的呢？

受：嗯...其實老人機構在未來還是有它的需要性啦，雖然說政府的十年長照，那有長照保險的計劃要推出，可是站在目前政府財政的情況來看喔，可能也還沒那麼快去做到那麼完美的我們整個長期照護的制度，所以機構還是有它存在的必要性，只是說對於重症，像現在護理之家為什麼這麼多就是因為他們收的都是重病臥床的個案，那目前比較新的議題就是失智老人的這一塊嘛，這個部分是現在全省比較缺少的機構類型，因為相對它需要投入的人力是比較高的，所以機構願景是它還是有存在的必要性，只是說未來它怎麼去跟十年長照，因為政府推出很多像居家服務，或是說機構式喘息服務等，那怎麼去跟它們做銜接，機構本身有沒有這個競爭條件去承接政府的這樣一個業務，因此我認為機構本身要進步，這也是我們這次評鑑跟機構業者所講的一項重點，未來機構只會愈來愈優質，劣質的機構都一定會被淘汰，所以機構如果一直停留在傳統式的這樣子，或許在我們南投縣可能還能生存，因為畢竟我們這裡是比較鄉下的地方，那如果相對在都會型的縣市來說，老人家可能就會選更多社區式的照顧就不會選擇機構，所以說機構雖然有存在的必要性，但應該是要更進一步去增進自己啦。

訪：就是服務品質要再增進。

受：對，服務品質的增進。

訪：好的，那大概就是這樣，很謝謝妳接受我今天的訪問。

受：哈哈，不會，不用客氣。

訪談者：吳佩宸

訪談時間：2010/5/11 9:53-10:27

受訪對象：彰化縣政府社會處老人福利科 科長

訪談地點：彰化縣政府社會處大廳

受訪代號：G5

訪：首先想請問科長的是，影響彰化縣老年人口選擇使用老人機構安養護服務的原因有哪些呢？而縣內老年人口有何特殊性？

受：嗯...我想最主要的就是家人沒辦法照顧吧，家裡沒有照顧的人力，或是他的情況是比較難照顧的。

訪：您認為說主要原因大概就是這兩個？

受：因為我們是屬於農業型的社會嘛，老人家沒有失能到一個程度應該就不會住機構，另外還有一個住機構的原因可能就是白天家裡都沒有人，老人家可能吃飯的問題，或是兒女都出外謀生，老人家一個人在家裡，譬如說很多老一輩的男性啊，有些歐吉桑不會煮飯所比較沒有能夠照顧自己的能力，可能也是導致他住進機構的原因。

訪：嗯嗯，那您覺得說彰化縣的老年人口有什麼比較特殊的性質嗎？就是跟別的縣市比較不一樣的地方。

受：因為我想我們是農業縣，那農業縣的老人家基本上都是比較保守的，他比較需要鼓勵，譬如說活動的參與比較需要鼓勵啊。

訪：就是指說縣內老人家參加活動的自發性比較低嗎？

受：對，他們比較需要鼓勵，基本上，我們看到社區活動，像我們彰化縣的社區也算蠻多的，那參與活動的發現大多都是歐巴桑比較多，因為歐巴桑...女性比較會受同儕影響，大家相招一起去，那歐里桑就比較需要鼓勵，因為大概可以看的出來這樣的情形啦。像老人會喔，愈鄉下的地方參加的人愈少，那愈都市的就參加的愈多，因為觀念也比較開放，我覺得交通也是個因素吧，因為像都市裡面人口比較聚集，那外出也比較方便，所以參與活動也比較方便，那鄉下喔，基本上有地域上的距離。

訪：嗯嗯，地域上的限制嘛。

受：對。然後...其實彰化縣的老人基本上喔，我是覺得他們對於福利的事項還不夠了解，對於自己本身能夠享有那些福利不太了解，不知道是不是我們政府這邊的宣導還是不夠或是怎麼樣。

訪：就是說他們對於一些福利的概念跟知識還是不足這樣子，是嗎？

受：我覺得啦！因為我們能夠宣導到的，大部分如果他們有參加團體比較能知道啦，啊都沒有參與的老人家他可能就比較難直接接收到我們的相關福利訊息。

訪：好，大概可以了解。接下來第二題要請問貴機關在執行老人機構安養護服務政策的過程當中，在服務資源上是否足夠呢？可以就人力、財力跟物力上來說明等幾方面來看。

受：因為我們縣內老人安養護機構應該資源算是蠻豐富的，除了榮家，就是行政院國軍退除役官兵輔導委員會有一個社會安養中心的榮民之家是在我們彰化縣的，那還有內政部的彰化老人

養護中心，還有中區老人之家都是在我們縣內，所以這一部份公立的大型機構在我們縣內，再加上私立的老人安養護機構就超過了 50 家，那護理之家又有 20 家，身障機構大概有 13 家，所以這整個安養護機構的資源應該是夠的，目前的入住率還沒有到供不應求的情況，現在還有相當空床。

訪：那目前以縣政府這邊統計的入住率大概是多少呢？

受：依我們的數字，私立的安養機構來看，因為公立的主管機關不是我們是內政部，所以私立機構大概是還不到七成，但是我們在想，因為機構它報上來必須要符合規定，必須是要 60 歲以上的，那它機構可能偷偷收 60 歲以下結果就不會報給我們啊，所以我是覺得七成左右應該還好。

訪：喔，差不多這樣子，而且就是彰化的機構也比較多。

受：對對，因為機構多也比較有競爭性。

訪：那就預算部分呢？您覺得說以政府這邊來看的話。

受：我們並沒有在補助機構，那老人去機構居住的也只有補助低收入戶，但現在經費也是一直都有增加，為什麼要增加呢？因為老人愈來愈長壽，他住在機構裡住進去可能就沒有出來，因為照顧的好也愈來愈長壽了嘛，那老人也一直在增加，住在裡面的也待著，人只有更老嘛，那他在機構裡面就更需要受到照顧嘛，所以說現在公費的安養護人數就愈來愈增加了，比起 5 年前還要多了一倍。

訪：政府針對老人機構安養護服務有預算嗎？就是有撥給這一塊經費一些預算嗎？

受：沒有，中央對私立機構是只有補助財團法人機構的一些專業人員服務費。

訪：那目前彰化縣有幾間財團法人機構呢？

受：有 6 間，那它們申請內政部補助也是有條件的。

訪：嗯嗯，所以說這一部分，政府補助的預算只有在財團法人跟公立機構而已。

受：對。

訪：那在人力資源部分呢？

受：妳說我們的業務承辦人員喔只有一個人，我們這邊科內的人力流動很嚴重，因為業務重，像目前我們這業務的承辦人員是新的嘛。那妳說預算倒是因為我們沒有在補助私立機構嘛，公部門只有是補助民眾入住的部分，像財團法人是能申請內政部的補助，因為財團法人它當初設立有一些新建的經費是來自於內政部。那妳所說的機構數量，就是物力資源的部分喔，目前還是有一些在籌設的機構，還是會有人在申請陸續增加當中，所以在量上我覺得還沒有不足的啦。

訪：好，那接下來的第三題想請問貴機關針對私立老人安養護機構評鑑制度之規畫內容為何？並且針對評鑑優良的機構，有沒有提供任何獎勵與補助？對評鑑結果不佳之機構，又有何輔導措施呢？

受：我們每一年都會辦理評鑑，那評鑑不是每一家都會接受評鑑，我們縣府有訂一個評鑑的辦法，是依內政部所訂定的評鑑指標，那財團法人跟小型機構的評鑑指標內容是有些不一樣的。那我們縣市有訂一個評鑑辦法，內容規定說你機構 1 到 3 年至少要評鑑一次，但必要的話我們政府也是可以每一年要求你機構接受評鑑。

訪：所以是看政府這邊要求嗎？

受：對，比如說一間機構評鑑結果是丙等，那就要接受複評。像甲等以上我們就會公開表揚頒獎，目前是還沒有現金啦，但是它甲等以上可以接受我們縣府這邊的委託，托育養護，那托育養護的申請很多啊，所以就必須要看機構的評鑑成績來決定我政府這邊可以委託你多少床，它辦得好當然委託床位的比率就高，等於也是以評鑑成績好壞來作為機構是不是可以優先接受委託，因為如果機構成績不好當然不可能接受委託啊！所以這一點對機構來講影響很大。

訪：嗯，那就是縣政府這邊對於評鑑制度有沒有比較著重評鑑哪幾個部分呢？

受：我們比較著重的是生活上的照顧啦。

訪：嗯，實際的照顧嗎？

受：對，實際上的照顧，還有機構的人力是不是充足，還有對老人家的精神生活，除了三餐以外，機構對於老人家的生活安排、精神心靈層面的是不是有聘專業的相關人員，像是社工之類的，還有日常生活的規劃有沒有很落實。所以如果機構評鑑是丙等以下的，就會依老人福利法規定處罰，所以我們就罰款，最少 6 萬，我們有訂一個處罰條款。

訪：那這是針對評鑑不佳的機構嘛，這樣有規定說它們多久要接受複評呢？

受：有，我們還會有輔導機制，針對它們的缺失，那我們就會請老師，組一個輔導小組，邀請績優的機構來參與，給那些評鑑不佳的機構來觀摩，所以是以同業來輔導，成效會比較大，告訴它們缺失該怎麼改善。

訪：這樣輔導應該就會使成效還不錯吧！

受：對，因為它們這樣就看的到該怎麼做。

訪：好，那接下來再針對第四題的部分，請問貴機關在政策執行的過程當中，如何與安養護機構進行溝通整合及協調的工作呢？

受：妳說在政策喔...因為一般來說，機構它本身不牟利是騙人的，所以一方面他們同業也有競爭，機構自己也有組織，有組成一個長照發展協會，那他們機構業者有什麼事情也會透過這個協會來跟我們溝通，或是有時候有一些政策跟事情要推動，我們縣府這邊會去找他們協會裡的意見領袖來溝通，主要還是透過這個協會啦。

訪：主要跟機構方面就是透過跟協會來做溝通協調囉！

受：是的。

訪：那還有透過其他方式嗎？

受：其他的方式喔，我們目前大概就是召開座談會

訪：定期召開座談會嗎？

受：對，但是業者嘛，他有他的想法，所以我們政府除非有必要要不然也沒有常常開會。像說評鑑之前一定要開說明會，年初我們就召開了，那基本上評鑑都是在年底嘛，我們在年初就會先召開了，那平常除非非常有必要的話，否則我們不會隨便去開會。

訪：因為機構的人力也有限，所以也不能常常開會是嗎？

受：嗯，因為他們出來都是機構負責人啊，基本上負責人常常是需要待在機構裡的，因為怕有要應付一些情況，必須要自己盯啊，那小型機構要去聘請些專業的管理人員是很少的啦。

訪：機構裡面的人力也是蠻不足的吧！

受：對，所以機構人力這一點我們在評鑑時都會注意到，也會加強平常的查核。

訪：好的，那在第五題的部分想請問政府對於老人安養護機構在服務政策執行過程中如何進行監

督呢？

受：除了評鑑以外，評鑑就是看機構平常所做的嘛，當然有一些資料可能不是真實的，那另外一個方式我們就是靠沒有預警的查核，就不事先告訴你，然後一年至少一次，看機構有任何缺失就馬上要求它改善。

訪：那除了評鑑跟不定期查核外，還有哪些其他的方式進行監督的嗎？

受：基本上以查核為主啦，那還有靠機構的報表，它們每個月都要把住民名冊、相關的一些必須登錄的資料要給我們。

訪：嗯嗯，接著的話要請問縣政府這邊跟老人安養護機構間的互動情況是如何？又透過哪些方式進行互動呢？

受：互動喔...倒是還好耶。

訪：有辦聯繫會議嗎？

受：聯繫會報之前有辦過，但這個感覺起來也沒有什麼特別的效果，業者他們覺得沒有什麼特別的事情，啊機構內很忙不會想特別參加。曾經有補助過機構協會來辦一些活動，大家把院民帶出來，一個機構帶幾個人來參加活動。

訪：那機構的配合度怎麼樣呢？

受：機構的配合度跟效果都還不錯，就我們政府補助經費，然後鼓勵協會辦活動，那大家一起參與。(科長暫離)

訪：那剛剛講到的是互動的部分嘛，還有什麼需要再補充的嗎？

受：就是透過活動啦，像我們今年有辦機構的照顧服務員的照顧技巧趣味競賽，去年是老人看表演還有給老人家玩一些活動，今年就換一個方式，因為我們想機構內的服務員也很辛苦嘛，所以讓他們來進行包尿布比賽啊什麼的一起玩玩。

訪：那有不同類型的活動囉？

受：對啊，我們都會動一些腦筋來給他們玩一些東西。

訪：那還有什麼其他的互動方式呢？

受：我們也曾經辦過觀摩讓機構一起去縣外觀摩其他優等的機構，讓機構們相互學習。另外，還有辦研習啊，透過機構負責人的研習來做一些報告來跟我們做互動。

訪：好的。接下來第七題的部分是請問貴機關透過哪些方式，加強安養護機構的相關人員之工作態度，以及對此服務政策目標的了解呢？

受：我們每年都會辦教育訓練和研習，像負責人、社工跟照顧服務員都有規定 20 小時的時數要上課。

訪：那在講座部分呢，有辦嗎？

受：特別辦的講座喔，今年倒是還沒有，以前曾經有請中華民國老人福利協會來辦講座，針對機構經營跟老人福利法來演講，那在老人福利法修法時我們縣府這也有協助機構它們開學分班，讓機構負責人能夠派人來上學分班，像是跟弘光科技大學合作辦課程，上些老人活動的設計課程還有幫助的技巧等等。

訪：那您覺得辦這些課程跟訓練除了有加強相關人員的工作態度，那也會間接增加機構對政府的信賴程度嗎？

受：應該是會加強的，基本上我們政府是站在一個幫助的立場嘛。

訪：好的，那針對非立案的老人安養護機構，請問貴機關方面有什麼措施方法輔導其合法立案呢？

受：罰款，聯合稽查然後查到有未立案的就罰款。

訪：那彰化縣目前有未立案的機構嗎？

受：還是有，我們不斷的查它、罰它，業者可能會收起來，但或許會又到其他地方又開始收人。

訪：喔...業者可能過了一陣子又開始收老人家了。

受：對，我覺得這種未立案的機構不可能滅絕，因為有市場需求嘛，那未立案的機構是收費比較少的，但現在我們也有發現可能也不一定便宜。

訪：那它服務好嗎？

受：服務好不好我們不知道，但其實那種未立案的服務品質怎麼會好呢？我們是抱持還蠻懷疑的態度，因為它逃避監督不立案嘛，所以我們必須要靠查核來看縣內有沒有未立案的機構。

訪：那除了查核之外，還有哪些方式呢？

受：罰款跟勸導啊，道德勸說他們，看業者願不願意立案。

訪：那這情形的話，以目前縣內情況來看嚴重嗎？

受：還好耶。

訪：嗯嗯，那接著在第九題部分，想請問貴機關在老人機構安養護服務的政策執行過程當中，曾經遭遇到哪些困難呢？又如何解決？

受：我會比較覺得就是民眾對於自己的親人送到機構後的關懷，就是說有沒有常常去看，因為家屬如果常常去看老人家，那這無形上也是對機構的一種監督，還有對機構所提供的服務也可以比較確實做到，我是覺得民眾的監督比政府監督更有效。

訪：喔，可以看到較實際面的東西嗎？

受：對，因為我們政府能力有限嘛，機構查核時間也短短的，那評鑑是機構做好了東西給我們看，所以說機構平時到底是怎麼樣，這就要由家屬常去看自己的親人就會比較清楚。另外一個我認為比較大的困難是在...96年老人福利機構的標準已經修訂了，那有落日條款5年嘛，但是我看這些小型機構，我們是有叫他們依新的標準要去改進機構，否則等到5年的落日條款過了之後，到時很多都是要依新的標準，但我看這些小型機構都有一個心態覺得反正到時候再來抗議政府、找民代來關說等等。其實比較困難的就是說，很多機構做的不好卻找民代來關說要政府不要讓它停業，我是覺得這是很不公平的，妳看像評鑑不就會變得沒有用了嗎！不過這情況不是很普遍，還算是很少數而已，但對我們政府在執行這個政策就覺得還是不免有困擾啦。所以說，我覺得民眾的監督比政府重要，要由家屬、民眾的監督來反映給政府知道真實情況，因為我們沒有那麼多的人力，有時候家屬會跟我們說哪個機構晚上都沒有護理人員，或是工作人員太少，還是機構裡面人力不足讓機構的照顧品質感覺不是很好，其實一個機構如果人力充足的話，那種照顧的感覺是會顯現出不一樣的。那我們政府就覺得說，最擔心的是機構它評鑑時應付我們，看起來好像人力夠啊，但是平常專業人力其實是不聘任的，只有到評鑑時才多出來那些人力，這就是我們也蠻大的困難要去說服那些機構業者聘用專業人力，讓他了解專業人力對機構的服務跟形象都是能夠有幫助的。

訪：那這個困難有什麼方法可以解決呢？

受：嗯...法令再更嚴格吧！因為目前的法令有一些部分是在一個模糊地帶，因為中央在修訂法令的過程，但民間的小型機構的勢力其實也是很龐大，他們不讓政府把一些法令訂死。

訪：機構會比較偏向利益的方面嘛！

受：對，我們政府應去要求機構，那機構就會要增加成本。所以我們比較擔心我們想要機構服務品質好，但因為市場競爭所以收費不高，所以相較之下也就不會提供比較好的服務，因為成本問題嘛。

訪：嗯嗯。好的，那最後想再請問科長，您認為在老人機構安養護服務政策上，還有哪些您覺得需要改進的地方？或是對這服務有沒有什麼願景？

受：妳說對機構的嗎？

訪：對。

受：我是覺得說，政府對機構來說應該不只是一個監督的角色，還有輔導、協助的角色，要脅住機構怎麼去提高服務品質，並且建立一個優質的服務形象，我比較理想的是說，一個機構要有理想，機構的負責人在經營這事業應該是要有理想的，要提供什麼樣的服務品質給住民，建構一個服務的品牌跟形象，不要一昧的追尋別人而已。所以說我希望機構的經營是有理想性的，它可以讓民眾覺得是安心的，像我們時常接到民眾打電話來問哪一間機構比較好啊，那我們通常是回答說可以先去參觀，去覺得比較 ok 的機構內參觀比較看看，要透過實地去感受看看比較準。那我們也比較希望說機構能夠建立一個比較好的品牌、形象團體，那如果機構可以讓民眾覺得「欸！那家品質 ok，老人家進去那住就是會很快樂，會受到很好的照顧的」，我們希望是這樣子的，讓大家一講到彰化縣的老人機構都覺得不錯喔，在各方面都很優、讓人放心，希望是這樣子，呵呵，不要讓老人家擔心家裡沒人能照顧，那去機構住也得不到好的照顧，好像只是有三餐跟能睡覺的地方而已，否則倒不如住家裡，不是嗎？！

訪：嗯嗯。

受：只是問題住家裡沒有人能煮飯給他吃、照顧他也是個問題嘛，所以機構其實是一個不得已的選擇，但是希望它雖然是不得已的選擇卻也能是一個最好的選擇啦！

訪：嗯，就是您覺得說在機構服務方面可以朝這方面去努力。

受：對啊，讓民眾想說當他們必須選擇機構時，可以愉快地去選擇哪家機構是不錯的，環境、空間、軟體還有服務都是能得到更好的，也比老人家原本的生活品質還更好，希望是如此啦。

訪：好的，那今天很謝謝科長接受我的訪問。

受：好，不客氣。

訪談者：吳佩宸

訪談時間：2010/5/20 14:15-15:00

受訪對象：雲林縣政府社會處老人福利科 承辦員

訪談地點：雲林縣政府社會處3F交誼廳

受訪代號：G6

訪：那首先要請問您認為影響貴縣選擇使用老人機構安養護服務的原因有哪一些？那還有雲林縣內的老年人口有什麼樣的特殊性呢？

受：嗯，選擇住老人機構的原因喔...。

訪：就是比如說是家庭狀況比較多，或只說是經濟狀況等等的。

受：應該是照顧的問題，一定是因為家裡面沒法照顧，應該是這樣子吧！那經濟上的話，如果會去住機構的話，基本上他應該是可以負擔那些費用的，才會去住嘛。然後就是雲林縣的老年人口的特殊性喔，就是我們老年人口很多啊，現在我們應該是全國第二名了吧！第一名不知道是台東還是屏東，欸...還是嘉義？

訪：您是說單就老年人口的數量嗎？

受：對對，人口數量。

訪：那獨居的老年人口多嗎？

受：獨居的老年人口也很多。

訪：如果跟中部幾個縣市比的話呢？

受：欸...這我就知道了，因為獨居老人這部份是我們另一個同事負責的。那基本上我們縣的老人喔，第一個就是多嘛，那第二個就是如果說他身體狀況不好的話，他就會選擇住機構，但如果他好好的就不會去。

訪：他就還是希望住家裡這樣子嘛。

受：對啊，因為住機構他就要負擔一筆費用嘛，那第二就是如果老人家行動自如的話，他還是比較希望在他的老人跟鄰居一起生活。

訪：那雲林縣的老人家健康狀況是不是還蠻不錯的呢？

受：對，因為務農的關係，而且毅力也比較強一點，就是身體有一點病痛他也不會覺得是病痛，然後硬撐著認為自己是沒有病的，不會像大都市的老人家就醫方便，如果哪邊一有病痛就去看個醫生啊，那因為我們雲林縣醫療相對也比較缺乏，所以當老人家他生病的話，因為他都務農嘛，然後務農就硬撐一下。

訪：喔，那您意思就是說雲林縣老年人口的特殊性就是在人口特別多，跟其他縣市比的話比較多，而且是以務農為主這樣嗎？

受：對對。

訪：那我接下來要請問第二題的部分，就是貴機關在執行老人機構安養護服務政策的過程當中，您覺得說服務資源是否足夠呢？可以就人力、物力、財力等方面來做說明。

受：絕對是不夠的！現在每個縣市政府的人力應該都是不夠的，因為像以我們雲林縣來看，我一

個人就負責全雲林縣的機構，從它開始蓋、成立，再過來到營運，都是要監督管理，如果出任何差錯就是通通只有我一個人處理，然後我還要做行政工作、稽查的工作、評鑑的工作等等，所以我覺得就人力應該每個縣市都是一樣不足夠的。

訪：那現在幾乎每個縣市負責的人都只有一個嘛！

受：對，都只有一個人，所以我都全縣這樣子跑，而且我們沒有雖然沒有山區，像嘉義更那個還有山區，我們雲林是沒有山區但是幅員是非常的大。

訪：有，我剛剛有在看地圖，真的是蠻大的！

受：對啊，然後在財力資源的部分呢，該怎麼講...雲林縣大部分是私立的小型機構，那私立小型機構我們政府就不會給它們補助，所以基本上財力的這個部分就我們縣府來說是比較 ok 的，因為只有財團法人可以申請補助嘛，那基本上財團法人是可以跟中央去申請補助，就不是跟縣市政府補助了，那因為地方政府的財力資源有限嘛，啊我們對老人福利機構的財力資源補助部分也會比較少一點，就是說財力的部份基本上我們也不會特別編什麼預算給機構它們，除非說有要做評鑑的時候。

訪：那評鑑是要編什麼預算給機構？

受：不是編預算給機構，是指說為這評鑑的工作我們縣府所編的預算，不是說補助給機構，那成績優異的機構我們目前是沒有給獎金。那物力資源是指什麼？

訪：指機構數量，您覺得足夠嗎？

受：機構數量這一、兩年增加的很多，業者他們都說不夠，那我個人的感覺是他們的不夠跟我的不夠在認知上是不太一樣的。

訪：他們的不夠是說在床位上的不夠嗎？

受：對，他們都認為我們雲林縣的老年人口很多，所以他們的床位是不夠的，可是我們在計算床位夠不夠是以失能或是獨居那塊來計算，但健康的老人家就沒有計算在裡面了，可是業者跟一般民眾都會認為說老年人很多，那機構就要很多，他們的認知就是這樣子，他們是以賺錢為目的嘛！那我們機構的數量喔，目前佔床率是七、八成啦，不過夠不夠的話蠻難定義的，就是...所謂的夠不夠對民間來說都是覺得不夠的，那我們還要搭配其他的失能的，而且我們失能的老人不是說他一定要去機構住，像現在政府有居家服務啊，所以有很多方案可以選擇，不像一般民眾他們認為說一定要送去機構，所以目前在物力資源部分，也就是我認為機構數量算是還足夠的啦！

訪：嗯，所以您認為是只有在人力資源的部分比較是不夠的，那在物力跟財力資源上，您覺得雲林縣還足夠就是。

受：是的。

訪：好的，那在第三題的部分想請問，貴機關針對私立的老人安養機構評鑑制度的規劃內容有哪些？而且針對評鑑優良的機構有沒有提供任何獎勵或補助？另外對評鑑結果比較不佳的機構又有何輔導措施呢？

受：喔，這個我們最近正好在做嘛！中央有一個規定就是評鑑制度每三年要評鑑一次，所以我們就搭配中央，三年評鑑一次，然後評鑑的項目有五大項。

訪：中央有六大項嘛？

受：欸...我記得是五大項。

訪：我記得我是看到六大項，我找一下....。

受：欸...是還有一個創新服務嗎？

訪：嗯，是還有一個「經評鑑小組決議之評鑑項目」。

受：喔，那我們雲林縣就只有五大項，中央的最後這個就沒有包含了，以前面五大項為主。那然後在機構的獎勵部分，基本上我們沒辦法編獎金給他們啦，因為我們的財政單位就會反對，所以基本上我們這邊是只要你機構評鑑成績是優等或甲等，就給一個獎狀的鼓勵，讓業者可以掛在他們機構的門口。

訪：那有沒有讓優等跟甲等的機構優先有公費安置呢？因為我看其他縣市好像有這個。

受：有有，我們雲林也有！因為優先公費安置這是評鑑的一個獎勵項目，這是中央訂定的，所以我們縣市政府幾乎就是沿用，如果機構成績優異，我們政府就會優先補助它一些我們委託的案子這樣。啊如果成績不佳的機構，就是按照老人福利法的法則，就是評鑑丙、丁等的先要處以罰款，然後讓機構限期改善，我們有一個獎勵跟一個處罰的機制。

訪：好的，那接下來就第四題的部分來請問，貴機關在這個政策執行的過程當中，如何跟機構進行溝通、整合及協商的工作呢？

受：如果說一般的政令、政策啊，我們就函文給機構嘛，然後如果是機構被檢舉或是發生什麼問題，我們縣府這邊當然也會介入，那最主要的是我們平常很注重查核，就是我個人出去的一個不定期查核，那另外還有一個聯合稽查，聯合稽查就是你這個機構所牽涉到的主管機關，我們就會聯合稽查，像消防、建管、衛生、環保等等，我們會聯合一起去機構進行稽查。

訪：那這聯合稽查也是沒有固定時間的嗎？

受：嗯...基本上就是每間機構一年至少要有一次聯合稽查，一年內要巡迴一次全部的機構，那我們就是每次辦一次聯合稽查。

訪：那這會事前通知嗎？

受：沒有，都是隨時的。

訪：喔，那您自己本身去稽查時也都是隨機的是嗎？

受：嗯，也都是隨機不定期的，都沒有事先通知，這樣比較能看到機構真實的一面，如果事先通知的話也就會比較看不到機構違規的那一部分啦！

訪：也是，那還有其他的方式嗎？

受：嗯...一般進行溝通、整合，是比較沒有整合這部分啦，然後協調...反而不是我們跟機構之間的問題，我認為反倒是跟家屬之間的問題，就是機構跟家屬間簽訂契約的問題，比較需要我們主管機關介入去協調，像是家屬控訴機構多收錢或照顧不好，基本上都是出了比較大的問題時，機構才會來尋求請我們協調或是依契約內容，那我們還有另一個是消費者保護的東西，就是尋這管道來解決他們之間的問題，所以一般來說整合的部分我們雲林縣比較是沒有牽涉的。

訪：所以您認為說機構跟家屬之間比較有衝突會發生，反而跟政府還好？

受：對，跟政府應該是還好，除非說是機構它違規我們處罰，或是罰款，基本上也都跟機構溝通到他們了解到它機構自己是真的有違規要被受罰的，不會說我們很強硬地馬上就開罰單，就是事先一定都會跟機構業者他們溝通啊。那所謂的進行溝通...嗯...好像比較沒有什麼溝通。

訪：開會呢？

受：開會也是比較少。

訪：那有定期跟機構間的會議嗎？

受：沒有耶，定期會議也都沒有。

訪：那您覺得說機構安養護服務中，政府的角色是比較屬於中間協調者嗎？

受：妳是指說跟民眾嗎？

訪：嗯，應該是說跟機構之間。

受：我們縣市政府比較站在監督管理的立場，那中間協調者的角色我個人是覺得比較少一點啦，因為機構像我剛剛說的，如果它跟家屬之間沒有什麼問題的話，基本上我們以是監督管理為主的，比較不會去介入，那機構有問題也會跟我們隨時溝通啊。

訪：好的，那在第五題是想請問貴機關對於老人安養護機構在服務政策的執行過程當中如何進行監督呢？

受：就是我們剛剛提到的不定期查核，然後還有評鑑。其實機構本來就是受我們政府管理嘛，那我們有相關的法條，主要是依法，但在彈性上的話比較是沒有，因為就是要依法行事啊，它有很多相關的法規，像是機構的人力配置要怎樣那個沒有說很彈性，我們政府方面當然也是一個監督的單位嘛，所以那個照顧住民的我們比較不會去縱容或是彈性，都是依法嚴格去行事。

訪：嗯，所以您覺得說監督大概就是這樣子了。

受：嗯，大概在監督方面就是這樣。

訪：好的。那我接著問第六題，請問貴機關與老人安養護機構間的互動情況如何？透過那些方式進行互動？

受：承辦人員就是我嘛，那我是覺得說我個人跟機構間的互動還算不錯，私底下也還不錯，因為業者在要蓋機構開始，就會不斷地過來送件啊，那相處的時間算蠻長的，所以說私底下如果他們有問題也都會在第一時間過來縣府這邊，或是用電話跟我聯絡，相處的還不錯，所以互動是覺得還 ok，很少有衝突發生，那就我從事這工作到現在，機構被罰款也幾乎沒有遇過預期或是不肯繳的情況。

訪：那跟機構業者之間有辦過什麼活動嗎？或是聯誼性的活動有嗎？

受：是沒有聯誼，但我們老人科有時是有辦一些相關的老人活動，那我們需要宣導活動的時候，就會請安養護機構或是老人會來，那還有像機構評鑑是優良的，我們也會在一個公開的場合來表揚，那那個表揚的場合不是只有機構的場合，比如像是一個志願服務的聯繫會報，或者是一個很熱鬧活動當中表揚，讓很多人知道有這麼一家機構，那它評鑑成績是 ok 的，我們來對他們公開表揚，所以沒有特別針對機構來辦活動或是聯誼。我們比較少會有政府的臨時政策，所以一般的開會比較是沒有的。

訪：就只有定期的聯繫會報這樣子嗎？

受：也沒有定期的聯繫會報，聯繫會報方面我們縣是完全沒有的。像我們其他業務有規定半年要一次聯繫會報，但像我們老人機構的相關法裡面是沒有規定一定要跟機構辦聯繫會報啦，可能基本上因為大家都很忙嘛，而且要辦聯繫會報你需要有議題來提案啊，那如果機構那邊沒有的話，我們政府這邊也不會硬要弄一、兩個提案來說明，一般如果是中央政策的貫徹，如

果中央公文來我們也會公文函轉去給機構們，如果是說很困難或是一個大的變革，我們才會請業者過來開會，大概是這樣子。

訪：好，那第七題的話，則是要請問貴機關透過哪些方式加強安養護機構的相關人員之工作態度，以及對於此服務政策目標的了解呢？

受：我們有很多的教育訓練跟講座，機構有很多專業人員，包括主任、社工、護理人員跟照顧服務員，那有很多單位不管是我們雲林縣政府或是別的縣市政府，還是中央都有辦很多這種專業人員的教育訓練，那只要有發公文給我們，我們就會函轉給機構們，因為現在機構內的專業人員每年有 20 小時的訓練課程時數，所以現在有很多很多的教育訓練跟講座在辦給他們參加。

訪：那這些是定期還是不定期的呢？

受：不是定期的，譬如說今年其他同事他們要訓練照顧服務員，我們也會一併辦課程訓練這樣子，所以教育訓練、講座跟活動很多很多啦，只是看機構願不願意派人出來參加啦。

訪：可是他們因為都有規定 20 個小時的訓練時數，應該都會很願意出來上課吧！

受：那除了 20 小時外，我們還有很多的額外的教育訓練。不過現在有一個困境就是說，小型機構的人力本來就不足，所以原本規定的每年 20 個小時其實就很困難了。那像我明天就要去內政部開一個專業訓練執行的困難性的一個會議。

訪：所以這也是您認為在執行時所遇到的一個困境就是。

受：對，因為就像我們縣市政府一樣啊，人力都不足，他們主要就是要照顧老人家啊，那小型機構大多還是以營利為主，所以雖然它們都會符合我們政府要求的最基本人力數量，但事實上這還是不應該的，因為我們規定照顧服務員需要 8 個的話，那你機構應該要用到 8 個以上比較足夠對不對，但業者他們都只有頂多在多個 1、2 個，或者是說主任跳下去照顧，所以機構很多都是以最低人力在工作，那如果三天兩頭要去調訓，那人力一定不足很難去配置，所以他們現在都只是無所不用其極的去符合我們規定的那 20 小時，但那其他額外的教育訓練課程基本上他們比較無法來。

訪：這就是機構他們的困難囉。

受：嗯，困難很多。

訪：那機構業者他們都對這個很抱怨嗎？

受：很抱怨啊，因為機構內的人員流動率很高，沒有辦法像公務人員一樣工作很穩定，有可能今天他今天去受訓，結果明天就離職不想做，那你辦法去跟他說你受訓了 20 小時要跟機構簽約，沒有辦法的，所以機構內的照顧服務員流動率真的很高。

訪：因為他們的工作太累了吧！

受：流動率除了太累的原因外，還有可能薪水也不是很高，那老闆為了要賺錢當然不可能請太多人啊，所以一個人的工作時間也就可能很長，那還有我也聽機構裡面的護理人員講，因為機構裡面的護理人員比較飽和，那他值班的時候只有他一個人，因為另一個人一定要休息啊，不像在醫院裡面值班還有同伴一起可以互相支持，那我是有聽過機構內的護士說，她們長期都是人力不足的情況，那像是那種年輕妹妹剛畢業，妳說只有他自己一個人在機構面對著老人家，那長期下來不像在醫院有大夥相互支持，雖然工作都是一樣累，但至少醫院裡還可以比較容易交到些知心的朋友們可以互相支持，那在機構裡這可能也是比較困難的。

訪：那機構的服務人員是不是年紀也會比較大呢？

受：對，幾乎都是中高年的，年輕人比較做不住這工作，那有些在機構工作的也都是中年失業的，我這樣稍微看一下不是說很正式的調查啦，不過幾乎都是中年的、失婚的、經濟比較需要的，感覺上啦！

訪：好，那下一題就是說，針對非立案的老人安養護機構，請問貴機關方面有何措施方法輔導其合法立案？

受：這問題也是在我們縣市政府跟中央一直都很重視的問題，如果機構它未立案就不能照顧老人嘛，那我們一旦發現它是未立案的，不管我們是主動發現還是經由其他機構業者通報檢舉，我們就會以聯合的方式去看，看是機構它是違反哪些東西，那就各單位各自去用自己的法條去規範它，譬如說它的建築物就不是公共的建築物啊，或者是用鐵皮屋蓋的，還是說它裡面沒有消防器材，啊我們是一旦發現它們，因為現在的法比較嚴格啦，只要你機構是沒有立案，然後還收老人，我們一去就是馬上開罰單，那你要立案的話就走流程，但是在這立案過程當中都不可以收老人，就按照政府這邊申請立案的流程來做，我們基本上也是會給它們輔導啦，因為申請的東西有些牽涉到建管的東西，那機構它是不合法的，或者是地制永遠都無法做社會福利用地，那就鐵定不能申請做機構服務。如果是可以申請，那業者也想像，我們就會輔導他們跑申請流程，但原則上只要一查到就會先罰款啦！

訪：那就是以雲林縣現況來看的話，未立案的情形有很多嗎？

受：沒有，我們以前是比較多，但是之前是因為法條也比較沒那麼嚴格，基本上以前我發現的未立案機構情節都不是很大，他們一般人比較不知道法條，那可能夫妻，年紀可能 5、60 歲從職場退休而且都有受過照顧服務訓練，他們就看到政府在推老人安養護照顧那就去受訓，之後看到鄰居老人家需要照顧就帶回家照顧，所以說他可能也不是故意要觸法，因為是不了解法律的關係嘛！那發現這樣的情形，如果他們希望繼續做這一塊的話，我們就輔導他們，按部就班合法申請立案證照，那基本上他們大多都可以聽進去然後去申請，因為早期我們比較不重視這塊，使得未立案的機構很多，直到民國 86 年，我們有最後一道門嘛，那機構它們之前未立案的我們都一步步輔導業者立案，然後到輔導的期限過後我們就開始加強嚴格查緝還未立案的機構。那在我們雲林縣的話...我是覺得我處理的還 ok 啦，應該只有 4、5 處，也不算是間啦...有的只是收幾個幾個而已，稍微賺一點錢的。

訪：那您是說從您開始辦理這業務以來，大概只有查到過 4、5 家嗎？

受：我開罰單應該只有 4、5 家頂多啦，我的感覺其實這情形沒有很嚴重，但是從中央的感覺只要是你這個縣市查到了一家，就表示我們雲林縣要加強查緝嘛，會覺得有就是嚴重、就是不好。

訪：嗯，了解。那第九題的話要請問說貴機關在老人機構安養護服務的政策執行過程當中，曾經遭遇到那些困難？如何解決呢？

受：困難喔...我是覺得那時候在輔導未立案跟立案的階段比較多困難，啊現在的話就是那個流程啦，你要申請機構成立的流程大部分是比較繁複冗長，那業者都會覺得太久了，就有的話叫人家來關心，對我們承辦人員的壓力就會很大！那妳說政策執行過程當中遇到的困難是指我們政府這邊還是機構呢？

訪：我是以政府方面的，因為我會訪政府跟機構，那這邊我就是以政府的角度在執行這個業務的

過程中，所遭遇覺得有什麼困難或是阻礙。

受：阻礙倒是沒有啦，只是人力比較不足，壓力也就比較大，至於這個政策執行要遭遇到什麼阻礙我是覺得蠻困難的，因為成立機構內申請內容一切都要依法合法的，所以他硬要核證給他成立機構也是不可能的嘛，那我們硬要阻擋或是怎樣時，其實法條也不是規定的很詳細，我們有時候稍微有點疑問但翻遍了整個法條也沒有明確的規定能阻止民眾申請。像我最近有一個例子就是負責人是 75 年次的，感覺上他應該是人頭的，但我們負責人沒有明確規定說要哪些資格，所以我只能跟業者溝通說有沒有從事過這個行業，或是為什麼要從事的原因。

訪：好年輕喔，這樣才大學畢業左右。

受：這應該是家裡面的人要從事，還是說幾個朋友要一起創業吧，我也搞不太清楚！啊至於說碰到哪些困難，就是有時會在跟各單位的協調上比較困難，像我們會跟很多單位聯繫，因為成立一個機構要各單位都同意我們才會同意嘛，我們老人科這邊主要就是要看業者成立機構的目的有沒有合理而已，也沒有說什麼很嚴苛的要求，但其他像建築物、用地符不符合，那那些關卡可能會不通過就不是我們的專業了，所以我們在跟其他單位協調的過程，有時候是業務辦理的速度問題啦，像我們這邊按照正常的速度嘛，可是別的單位 delay 了很久，那我們這的窗口是單一窗口嘛，我們先接受民眾給我們社會處的申請，那其他單位拖延了，delay 的話民眾也會一直問我，這種責任也是我們社會處在扛啊，所以我覺得這個流程的繁複也是讓我在執行這政策業務上的一個困難啦！

訪：那成立機構的流程大概都要跑多久啊？

受：沒辦法去估，因為有些民眾他的計畫書可能寫的不是很完備，然後去到內部的單位它請他補件，有時補件可能需要半年才能夠補出來。一般的話如果比較不受到阻礙的話，大概是需要 4 個月的時間可以給業者核發去籌備機構的公文，那如果很久的話，兩年也是有還在走的啊，因為有可能它本身地就很複雜，需要的證件就很多，像如果是在山坡地就會有山坡地幾度，那就還要跑到什麼司的流程去，很繁複、非常繁複的！所以我覺得管理機構的營運當然是一大的困難，然後這個機構要蓋之前也是一大困難，另外機構在執行這個業務那我們政府督導管理他們也是非常困難，因為業者的程度參差不齊嘛，有的是很專業的，那有些早期是因為家裡有一塊地就想說來照顧老人、賺些錢，所以可想而知程度的高低了，有時候公文也不會看，問個老半天的情況也有，或是他呈報的一些公文在文字敘述上跟他所想要講的意思是不一樣的，那在實際執行上又不一樣！

訪：那這樣政府要處理起來真的是好麻煩喔。

受：對啊，所以我是覺得一個人要做這麼多的業務真的是很辛苦，因為像機構主任在管一個機構，他都已經呱呱啦啦的叫了，更何況我們承辦人員要管一個縣市裡這麼多的機構，妳說是不是！

訪：是啊，那這困難有什麼方法解決呢？

受：當然是希望把負責業務分兩方面去處理，讓不同的承辦人員管理機構的不同部分，像是硬體建築物一區塊、管理營運的則是在另一個區塊，我個人是這樣的感覺。因為業者都會覺得他們建築物蓋起來就 ok 了啊，可是我們在 96 年老人福利法又再次修訂過，在設施設備部分機構全部都要變更啊，所以在這一兩年來，我真的很很有感覺我們的業務變得超多，以前都還可以預估我的工作量，但現在完全沒有辦法的，工作一直來啊！那妳看機構業者要管理他機構

營運的內部品質，可是硬體全部都要改，改跟成立一個機構是一樣的，因為建築物的變更要來我們這變更計畫，那變更計畫要我們所有的單位同意你機構才可以開始去敲敲打打，那有些小型機構實在是太小了，那我們這樣一個大變革其實他根本就無法變，但業者又執意要去，這真的是不知道該怎麼去解決才好？一天到晚都在跟我說要我幫他們解決，但我真的是沒辦法，也不知道怎麼去解決啊！只能說困難真的處處是困難。

訪：嗯，那最後我想再請問一下，就是您認為在老人機構安養護的服務政策上，還有哪些需要改進的地方？或是說您對這一政策服務有什麼願景呢？

受：嗯...我們是照顧那些老人、失能的，可是我個人的感覺這應該是要回歸到衛生的那一邊去，可是老人安養護機構是屬於我們福利的這一塊，那像我去中央開會，包括老人福利法的修法，還有設施設備等相關會議，我都覺得中央給我的感覺是一切以護理為主軸，所以我們這政策業務裡的很多東西幾乎都是跟護理那一塊相關，甚至是我們評鑑的項目，護理都是佔很大的部分，所以我覺得中央喔，你社政的部分跟護理的部分一定要整合，那現在政府正在計畫長照保險，我是非常非常期待的，希望可以把社政跟護理整合，因為我們的機構分成三種嘛，其中長期照顧這機構的類別，那它裡面有三樣東西都用到插管啊，所以這個基本上不是應該要回到護理之家去，可是我們在開會的時候，包括機構裡營運的執行還有評鑑，幾乎都是護理方面的老師牽著我們在走，所以讓我們做福利工作的人，感覺好像是在分擔護理他們很多的業務，因為他們只管醫院還有護理之家嘛，啊把我們社政的老人福利機構，我們還分好多類別喔，都比護理分的類別還要細，所以我們做起來很累啊！所以說，很早期我開始做這個業務工作的時候，我就依直覺得已經是失能、插管這類的老人家應該回歸到護理之家去，我們應該是照顧那種生活自理缺損的部分，而不應該是照顧醫療、插管的部分。

訪：那您對這服務有什麼願景呢？或是期望長照保險有什麼改變嗎？

受：嗯...就是對長照保險這個政策的話，我想這個政策還是會一直修改啊，但就是不知道會不會往我們承辦人員期望的那個方向去改變，可能要等到到時候出來，還有它政策的配套措施才知道，現在是還沒有完全才出來，那我們政府是希望在 101 年就上路，這樣跟全民健保一樣兵荒馬亂就上路了，啊如果要再嚴謹點就還會再延個一、兩年吧。

訪：我是覺得還是需要再嚴謹點，才不會說到時開始施行了又一堆問題跑出來。

受：可是我們全民健保也是一堆問題，我們還不也是這樣繼續，而且在全世界我們的健保制度非常有名，所以才會說我們的健保讓對岸想要學習才覺得聽到好好笑啊！

訪：對啊，虧損也很嚴重啊。

受：對啊，所以像這個長照保險的配套措施真的要做好，妳看我們覺得全民健保對我們負擔很大，可是他還是虧損啊，那像我的身體還算不錯，一年當中用到健保的次數也沒有很多，就不知道到底是為什麼會虧損？當然老年人口我們台灣是很多，那相關措施也要做好啊，要比較嚴謹些，那我的願景是希望長照保險像保險制度，因為我們現在是都學日本的做法，那日本的機構都是保險在給付啊，這樣子也可以讓不好的機構被淘汰掉，因為你機構不好民眾就不會去使用啊，那機構找不到人當然就被淘汰了，如果是說用自費的，人家都有健保制度，就像我們醫院都有健保制度，除非那個醫生很猛說不需要用健保要用自費的，當然也是有這種例子啦，但我是覺得說...如果你老人機構做到用自費的也能生存下去就真的是不得了了，是金字塔的客群才能夠使用的，那如果走到那地步的話，那間機構也是相當優秀啦。

訪：就是葉小姐希望以後能夠這樣子。

受：我是希望機構的類型可以區分得比較清楚，看是福利的或是護理需要醫療的。很多老人剛去機構的時候是健康的，但可能過了一、兩年後他退化了，就需要有醫療的照顧，那很多家屬會覺得說我爸我媽在你們這裡就已經很習慣了，啊你們又要他轉到別的機構去，他心裡會不適應啊，那身體也會連帶著變更不好，如果原本機構的照顧服務員對他很好，那他習慣也有感情，他是會有依賴性的，所以這是對老人家不好的，要怎麼讓老人愉悅地度過他的晚年才是比較重要的嘛！這種情況也是因為我們制度不同的關係，才害他這樣子，那這不是我們社政單位人員所願的啊。基本上我的感覺就是社政跟醫療當然是不一樣的，像衛生局跟我們社會局的人員開會，那些觀念可以說是南轅北轍，因為養成教育是不同的，你要讓他了解衛生跟福利合併的觀念是蠻困難的，需要相當的溝通和協調。所以說，我是期待我們的機構可以真的是走機構的東西，看有沒有什麼配套措施，如果一但是失能，或是到了哪一個年紀來做一個區分標準，但還是要依身體狀況來區分啦，真的是已經到插管的狀況，我們還是希望由專業醫療來照顧，對老人家也會比較好。那我們目前機構是容忍插管的，然後由居家服務員來換管，但他們不是說三天或一個禮拜就到機構去換管，有時可能會發生一些突發狀況，所以跟機構全部都是照顧老人插管的就差很多啊。所以機構會跟家屬發生糾紛就是因為這樣子啊，如果需要到插管的老人家勢必他的嚴重性就比較重嘛，那如果又碰到一個家屬他是有心故意的，明明那個老人就是健康狀況一定會走下坡，但家屬他就抓住這一點來跟你機構有糾紛，所以我都告訴機構一定要非常符合機構的標準來照顧，但沒有辦法就像我說的，老人家一年兩年他身體狀況就開始不好了，機構也是要賺錢的，家屬也覺得說老人家在這裡住好幾年了也不想轉機構，所以我還是傾向說護理的歸護理，那社會福利的機構歸社會福利，不管對老人家、機構還是我們政府都是好的。

訪：好的，那謝謝您今天接受我的訪問。

受：呵呵，不客氣。

訪談者：吳佩宸

訪談時間：2010/6/25 14:02-14:57

受訪對象：苗栗縣財團法人海青老人養護中心 主任

訪談地點：苗栗縣財團法人海青老人養護中心會議室

受訪代號：N1

訪：首先要請問貴機構目前老年人入住的情況是如何呢？

受：妳所謂的老年人口是年紀還是類別呢？

訪：都可以說明，還有就是在入住率的部分。

受：我們的入住率目前達到 60%，那我們是新的機構嘛，第三年，所以床位都在 78 到 80 多個上下在動，因為機構裡的老人有時候會進進出出。那年齡的話，大概是有 2/3 是符合老人福利機構規範的 65 歲以上老人家，那公費有一部分是不符合的，是因為沒有地方收由政府轉介過來，所以這個就沒辦法，年齡會降低。

訪：那最低的年齡是幾歲呢？

受：最低的我們是 38 歲，他是從小就是智能障礙，那到了一定年齡時原本的機構已經不能收了，因為他成年了，所以沒有機構收而且家屬也沒有能力照顧他，那這就是我們最特別的個案，是由縣政府轉介過來，所以我們除了這個以外，一般自費的部份我們是不能這樣收，要符合規定年齡才可以入住機構，所以年齡都在 65 歲以上。再來就是，還是以苗栗這地區的個案為最多，大概有 2/3，那另外零星的就不一定，因為有些家屬是看網路或是特別找過來的，所以有台南、台北來的，我們大部分的老人狀況大概就是這樣。那疾病類別的話就很複雜了，但大概都是以慢性病為主，像心血管、高血壓、中風、失智，那我們機構當初設立時希望是以收失智老人為主，那住民大概有一半是失智，但是我們現在不敢說算是收失智老人的機構，因為是人力比例的問題，我們本來有 40 床失智型的立案但取消掉變養護型。

訪：嗯，我在網路上有看到床數，那可以再講一下目前的床數嗎？

受：我們目前養護床有 78 床，那我忘記另一部分長照床是有多，等等再看。(資料為長期照護 72 床)

訪：好，長照床就比較少嗎？

受：對，長照床比較少，主要還是養護為主。

訪：嗯。那接下來就想問說貴機構認為老年人口選擇入住安養護機構的原因有哪些呢？

受：目前有兩種狀況，一種是非自願被送到機構的，那這是家屬選擇的，因為老人家他已經沒辦法自理，如果說稍微意識清楚的，其實很少人願意入住機構，因為在怎麼樣都還是自己的家裡好，不會選擇機構住。那小部分是因為體諒家人，不捨家人這樣照顧自己，那希望他們能去工作做事情，所以才進來機構住，只有很少的一個部分是自己自願進來機構裡住的，這個可能只佔了我們 5% 而已。

訪：是說以台灣的傳統觀念來看比較不願意進機構裡住。

受：對，因為現在的老人家大多是被迫住進機構，但到了下一波的戰後嬰兒潮就不一定了，我們

也有感受到另一種聲音是會開始來挑機構，他挑機構的主旨是他能夠得到什麼照顧？

訪：就是自願性比較高的。

受：對，所以目前的話是被迫的比較多，可是我們也不知道再過幾年是不是會主動住進機構的老人家會變得比較多。

訪：嗯，因為再過幾年戰後嬰兒潮那一批的人也就步入了 65 歲了。

受：對，這種就可能比較有意見了，像我們有遇到一、兩個退休後進來機構住的，他來要求很多自我的空間，我等等可以帶妳去看房間，他就會把房間布置得跟自己的寢室一樣，然後要求說他一天要做什麼事情、要有什麼活動。

訪：那機構方面是配合嗎？

受：我們機構也在轉型，希望是能做一個符合老人的機構。

訪：那這樣不就是說每一個老人需要不同的東西那機構都要配合了嗎？

受：因為我們海青有三個地方，那這個地方正希望想轉型做不一樣的服務。

訪：那另外兩間的話是...？

受：是公辦民營，就是戊山園跟苑裡社區老人安養護中心，那我們這邊自主性就比較高。

訪：那我想請問一下，像財團法人跟公辦民營的機構，這樣有三個兩種不同類型的機構，那服務有差在哪個地方嗎？

受：基本上我們現在海青的服務都是一樣的，針對全部的管理也都是由我們執行長在管理這三家機構，那執行長下還有主任，主任之間的溝通也都是沒有問題的。但是，因為環境的關係，那個設施設備還有主管特質不一樣，所以還是會有些許不同，譬如說戊山園的主任是社工背景的，他觀念就會比較偏一些不同的照顧；然後苑裡中心的主任是財務背景的，那他就是另一種觀念；那我是從照服員開始做，做到主任，所以我的觀念也就會比較不一樣，那加上我們這邊是自己的總部，是海青的地方，我們把很多的人力都放在這邊，所以我們三個中心都一樣有醫院配合復健，但是我這邊還有自己的職能治療師，樓下有，那二樓這邊是合作的醫院派來的。我們這邊機構也會比另兩間機構的到的照顧還更多，像是人力比較多還有空間也比較大，我們這邊可以做園藝治療。

訪：那這邊是新遷過來的嗎？

受：這邊是剛啟用不到三年。

訪：因為我在網路上查到的是在中山路上。

受：對，因為一開始我們是從小機構做起，再發展到現在，中山路那邊的話是當初颱風倒掉和土石流的問題，就沒有繼續在那邊，然後是在這邊重蓋的。

訪：嗯嗯，因為我剛剛坐計程車才知道改地方。

受：喔喔，所以我們海青總共有四個地方，海青是從海青服務協會開始的，那協會還在那個地方，財團法人就整個過來這邊了，因為要符合法令的關係，所以我們總共有四個地方，協會的辦公室還在原本那裡。

訪：喔。那您認為說還有什麼原因會影響老年人口的入住呢？不管是家屬還是老人家。

受：環境，因為他們不了解你機構到底照顧得好不好的時候，就會先看環境，那我自己待過幾家機構，小機構也有待過。像這裡的空間，照說以它的使用平方來看是可以收到 300 個老人家，但是我們只收 150 床，所以空間是很大的，不過我們入住率不高的原因是因為地方偏遠，這

是相對的，因為如果我這樣的環境在交通方便的地方，那床位早就滿了！

訪：嗯，可是可能地方就不會這麼大了。

受：對，這是沒辦法的，你想要空間大就必須要偏僻一點才有這樣的地方，不過未來在入住率上應該是沒有問題，因為整個長照保險跟各方面的設置，反而是會變成排隊進機構。那我們這邊就是想做一個轉型，把自己的層次再往上拉一些，不希望我們是一般的機構。

訪：嗯，要看得比較遠一點。

受：對，那這邊也是我們的總部，我們的機構人員都在這訓練，甚至培訓的主管，像我這邊有主任資格的就有4、5個，而且年資也都夠了，所以只要有需要隨時都可以調動。

訪：嗯，那還有什麼原因嗎？

受：再來的話可能就是要看口碑了，我們這很多都是家屬介紹來的，因為他覺得環境、照顧都不錯，那就會推薦別人來。

訪：嗯，因為我之前也訪過兩家機構，那真的是這邊的環境比較好。

受：因為目前以新的機構來講，我們才成立第三年還算很新，那再加上我們的空間、環境都還蠻不錯，還有我們這是第一棟綠建築的老福機構，所以還蠻多人來參觀這些設施設備的，環境應該是不錯啦，那我們自己也在想硬體這麼好，人怎麼辦？所以我們盡量做不一樣的，讓老人家得到更好的照顧服務，我們就會有很多不一樣的作法，但是也會讓工作人員比較累。

訪：可以說一下大概有什麼跟其他機構不一樣的作法嗎？

受：個別化，像老人家的房間我們可以允許到他們能帶自己的桌椅來，還有電視能擺他的東西，然後甚至我們有不會講話的個案，但他意識是清醒的，那我們工作人員試著學跟他溝通，不管是用筆談或是做個板子來溝通，就是盡量符合他的需求，我們照服員會去了解這個個案的習慣，那還有老人家是眼睛看不到，耳朵也聽不太清楚的，那他就會靠摸，但是我們發現他摸是有一個順序的，所以我們就把他的空間擺成適合他的，讓他摸到水就知道要喝水。再說就是像老人如果有特別需求我們都會去做，老人們的習慣都不一樣。另外我們也會結合一些外出的活動，像外出活動時就一舉數得，比如說我們有住民是住勝興車站那邊，那他有一個房子是租人家的當餐廳，那我們外出活動時，所以人就去勝興車站，然後去他租人家的那間餐廳，同時帶老人們外出也讓那位老人家能回家去看看。

訪：喔，這樣他回去心情也會很開心。

受：對，因為可能他的家屬也沒空能帶他回到那邊。還有像是投票，我們會帶3、4個老人家去投票，順便帶他們回到家裡附近去看看。甚至說我們原本有配合的醫生、醫院，可是老人家他看病想回通霄去看他習慣的醫生，那我們也安排帶他去看。或是說老人家想逛傳統的菜市場，也陪他們去，不過這頻率不高啦，大概一個月做到一兩次，我們就是開始讓工作人員去做這些事情，換個方式做。再加上，像一般機構有的快樂餐，其實也是個很制式的東西，那我們就改變快樂餐，像是我們今天開的是麵店，那老人家就可以點什麼不同的麵，或是我們今天是快餐店，所以排骨、雞腿都讓老人家們選，就是做這部分。那另外社工還會在活動中融入一些事情，因為吃還是對老人家是一件吸引的事情，那我們在活動中比如像是這周是要吃茶葉蛋，那我們就會從怎麼做茶葉蛋開始討論，到茶葉蛋整個做好，每一個人都有茶葉蛋吃，用這些來做一些比較不一樣的服務。大概是這樣子啦，那我們還會一直想一些不一樣的樣式。

訪：嗯嗯，感覺還蠻有趣的，我這樣聽都覺得老人家應該會住得很開心。

受：當然是董事會的支持，所以我們機構這邊很靈活，很多政策不是只有從上到下而已，我們很多照服員都會去想一些事情，我們的照服員都會幫忙想很多創新的事，就像昨天做了一個約束帶，是協助老人家坐輪椅的，那約束帶一般都很醜，而且感覺就真的是用來約束老人，那我們照服員是用牛仔褲的褲管剪開來反車，好像就是穿一件牛仔褲在腰間一樣，讓他們不會覺得說是被綁住的，這樣看起來不僅好看，安全性也顧到了。

訪：嗯嗯，真的還蠻不錯的。那接下來我問第三題，請問貴機構在執行老人機構安養服務政策過程當中，其服務資源是否足夠？可從人力、財力、物力這幾方面來看。

受：基本上人力不敢說完全充足啦，但是算夠，因為我們自己有計算一個社工他可以精緻服務 60 個個案，雖然說政府規定是 100 個，但他做超過 60 個其實就沒有辦法很仔細做了，那超過到 70，我們就考慮是不是要多一個人給他了，那當然補的那個人他工作量可能還要再承接其他業務才夠，所以我們會考慮這個，再加上我們三家中心的人力是可以互相支援的，所以人力算是還夠。

訪：那如果單就這邊的服務人員數量呢？

受：單就這邊的話，我們老人家 7、80 個，工作人員目前正式員工有 31 位，所以也都符合也都算夠。

訪：那全部三家機構合起來的服務人員數量呢？

受：我們包括其他居家服務的工作人員加起來，三家機構的工作人員有 140 人，所以在人力上我們應該算是足夠的。在來我們的志工也充足，志工分有兩種，一種是自願服務的志工，另一種是被強迫的志工，就是酒駕而服社會勞動的志工，這種志工在我這邊有 10 幾位，而且還會替換，那這些志工會幫我們協助環境整理或是其他的，那他有專長的，像是我們樓上在油漆屋頂的消防管線，那會油漆的就幫我們漆，運用這樣的人力來搭配是夠用的。

訪：那有志工隊嗎？

受：有，我們海青有自己的志工隊，已經成立有 16 年，那他們的做法是除了其他比較特別的服務外，一般是兩個禮拜一次到機構做煮飯的服務，那天的午餐由志工隊他們煮給老人和員工吃，還有幫忙照服員協助餵飯，他們的菜很多都是自己種的。那因為我們現在有三個點，志工隊變成說兩個禮拜到戊山園，兩個禮拜到我們這，兩個禮拜到苑裡中心去這樣巡迴輪的，所以等於是六個禮拜後再回到我們這邊。

訪：那志工隊的人有多少呢？

受：目前有 20 幾位。

訪：那在財力的部分呢？

受：財力的部分我們算是還能自負盈虧，因為公辦民營那邊有部分補助，那這邊現在是虧本的，因為投資的關係嘛，但是董事會用別的方式，因為我們還有做外展服務，所以這樣子來正負相加是夠的，還不到足夠但也不到虧錢的地步。

訪：嗯嗯，那在預算的部分呢？

受：預算的話應該算還好啦，只要我們提出申請都還可以得到滿足。

訪：那就是在董事會那邊，經費還算是充足是嗎？

受：因為我們的董事他們從海青一開始到現在從來沒有領過薪水，是比較特別的，因為我們不是

一個財團的機構，我們是從一個協會然後慢慢發展成財團法人，所以能到經費平衡就算蠻厲害的。

訪：那其實在董事會那邊是靠募款方式嗎？

受：是靠董事會的個人認捐，因為有的是醫生，有的是老闆，所以像這塊地也是我們執行長捐的。

訪：因為我不清楚海青是一個什麼樣的協會，可以說明一下嗎？

受：我們一開始是從一個協會開始，主要做一些海線這邊的服務，因為苗栗分山線、海線，然後發現很多老人需要照顧，有一些孤苦無依、弱勢的，所以我們就轉向做機構，然後從機構開始慢慢累積將近 20 年的能量，加上這過程中的一些捐贈、補助這樣，所以董事會也很少直接干預到我們的管理，主要還是執行長在管理而已，執行長對董事會負責，然後三個月開會一次，其他董事會都不會管什麼，那有時候如果機構不夠錢會找董事會去募。那因為我們還算爭氣，所以到目前為止還小有盈餘，我知道我們董事會那邊還有一點盈餘，而且盈餘的部分還準備轉投資到蓋日間托老。

訪：喔，還有準備要做日間托顧這一塊。那在政府補助這塊呢？

受：政府補助就跟一般的機構一樣，三年有一個設施設備汰換的申請，那就看政府的額度，可是逐年在減少，政府的補助感覺上愈來愈嚴格，當初補助的時候比較寬鬆，像現在各種專業人力要怎麼樣補都規範的很詳細。

訪：是因為剛開始機構新辦的時候，所以會在補助申請上比較寬鬆嗎？

受：沒有，是整個大環境，它對所有機構都是這樣子，是因為政策部分的關係。

訪：喔，好的，那在財力方面還有什麼要補充嗎？

受：財力目前就是這樣子，那未來長照保險的時候，機構會處於一個比較特殊的狀況，我們直接講就是餓不死也吃不飽的情況，因為長照保險是一個齊頭式的政策，那機構要怎麼樣去做，也是我們現在正在研究的方向。不過以目前來說，我們的財力是不會有問題。

訪：好的，那在物力資源的部分呢？

受：物力資源的話，我們這中心跟很多機構比起來應該算是好的，我們的設施設備算充足，充足到因為我們還沒有住滿床，大概小部分的空間是還閒置在那邊，譬如說我們一間房間的浴室有兩間，那因為預備的是 150 人份，目前才用到了一半，所以我們目前算是充足的，我們機構是新的，在物力這一部分算是沒有問題的，而環境我想在台灣的機構算是還不錯的。

訪：對，我也覺得這邊環境真的算很舒服的。

受：對，而且我們這邊環境上看起來很舒服外，還有自己的有機農場在旁邊，為了方便老人家，我們在旁邊還開闢了一小塊地方讓他們能夠種種東西，就算是行動不便的老人家也是可以在旁邊觀看的，那這些作物的收成老人家們也都吃的到。

訪：所以說在這題的部分，您是認為服務資源以貴機構目前情況來看都算是充足的，沒有什麼感到不足的部分，是嗎？

受：對，這是我們比別家機構好的部分。

訪：好的。那在第四題則是想請問在政策執行的過程中，貴機構如何與政府單位進行溝通整合及協調的工作呢？

受：這個要分兩部分講，我們跟地方政府的承辦人員部分，那我們三家中心的主任跟他們都有常在聯繫，加上苗栗有很多老人服務的業務是交給我們在做，像送餐、居服、老人保護都是我

們在做，所以我們跟縣政府之間的溝通還算是順暢的。

訪：那這業務部分是交給公辦民營那邊嗎？還是財團法人這邊呢？

受：是以我們這邊出面，然後三個中心在去分別執行，所以這個部分，就是指在基層的溝通上沒有問題。那再來因為我們執行長算是跑比較前面的，所以很多的政策或是當需要民間、業者的意見時，政府那邊都會邀請我們執行長，他甚至會參加到政策的部分，所以在跟中央的溝通上也還算可以，甚至有時在一些法條草案的時候都會詢問過我們執行長，然後會去開會、發表意見，還有我們執行長本身也是老人福利機構協會的創會長，所以他還蠻有影響力的，可以代表大家去發表意見，甚至是改變草案，他認為太嚴苛或是該怎麼做才比較好會提出，他也有一個主導的身分，反映目前社會跟業界的現況，還算是一個民間的意見領袖啦，那在這部分應該還算蠻好的。

訪：嗯。好的，那在第四題的部分也牽涉到了第五題，第五題則是要請問貴機構與政府單位間的互動情況如何？透過哪些方式進行互動？

受：就像剛剛講的，因為我們有些業務上的合作，那政府把資訊給我們，我們就去執行，或是我們發現問題跟政府報告，主要在社會處跟衛生，還有長照這三個部分比較多互動。那這三個單位的聯絡就像我剛剛講的，是很順暢，透過的方式就是藉由定期的聯繫會報，每季會有一次，大約三個月的時間，那像居家服務、老人保護這些都會有聯繫會報。還有就是我們會提出很多方案為苗栗縣市的機構做教育訓練，政府很多的教育訓練我們也都幫它做了，就是由我們提案，或是政府直接請我們做，那我們就招集，地點不一定是在這邊，也有可能在其他地方，那就是跟政府配合。

訪：如果這樣子，政府方面有沒有什麼配合或幫助呢？

受：政府會撥助人事費用，或是一些講師費用的補助，那他們可能有些特殊狀況也會請我們過去幫忙，像是他們那邊有個案是不符合資格，那需要接受照顧的時候，我們就會想辦法去協助，可能像是公辦民營那邊就可以做緊急安置，那因為緊急安置的量太大的話，公辦民營那邊就沒辦法，一樣就會透過海青的體系轉過來到我們這邊。

訪：嗯，那跟政府單位間有一些私底下的互動嗎？

受：私底下就比較少，以公的正式管道比較為主，那私底下在我這邊是很少，然後戊山園那邊可能是因為比較久，那跟縣政府也比較近，所以可能比較有多一些的互動，比如說有些藝文活動，縣府就會請他們那邊過去觀賞，但是私底下的活動真的是非常少。那其他像我們執行長那部分的人脈我就不瞭解了。

訪：嗯嗯，好的。那第六題則是要請問貴機構透過那些方式，使機構內的相關人員加強其工作態度與對政策服務目標的了解呢？

受：我們有自己的內部教育訓練，然後我們也會讓他們去外面上課，譬如說最近有一個其它協會辦的活動不錯，那我們就會讓我們相關人員，像是社工、職能治療師出去上課，就會給公假。

訪：我知道因為服務人員每年都要有 20 個小時到外面上些教育訓練課程嘛。

受：對，那除了 20 小時的課程以外，我們還會覺得某些課程訓練符合我們機構的需要，那就會讓同仁去上，還有就是工作人員會跟我們講說這個課程他想要去上，那我們也會尋管道決定看這可不可以讓他們請公假，或是要用自己的假去上。那再來，我們機構每年都有外聘督導的課程，我們在各組都有外聘督導，然後每個月上課一次，找不同學校的老師進來上課，像

明天是照服組的外聘督導課程，那是找明新科大的一個老福系老師來幫他們上課。所以其實我們在教育訓練跟講座部分辦的很多，也參加的蠻頻繁的，再加上我們內部自己辦的一些訓練，我們的訓練也真的都很多元，不是只有照顧而已。

訪：可以講一下有什麼樣的課程內容嗎？

受：除了那些規定的課程，我們還有情緒管理、壓力要怎麼調適，甚至多元到有攝影課程，因為我們覺得機構的人要懂照相，平常的活動要記錄，老人家的瞬間要掌握，那當這樣的照片多的時候，我們就會把它們匯集成一個光碟給家屬，或是不定期的 mail 給家屬，所以我們的照片很多。那我們別的中心發生過一次，拍了 2、30 張照片卻發現沒有一張好的，因為沒有主題性的亂拍，人也不清楚，所以像我們就請老師來教導怎麼照相，還有如何影像處理，那我們工作人員很多現在拍的照片都不錯了。是還有手工藝、音樂治療、做菜的課程，我們就找一些老師進來教，都還蠻多元性的。我們機構還有人會做食品的，那甚至連豆腐乳我們都是自己做的，我們機構有種冬瓜，那等收成後也會做成醃製冬瓜，還蠻好玩的！

訪：嗯嗯，我覺得還蠻不錯的，聽起來很好玩，而且跟其他機構比，這些訓練活動真的蠻多元的。

受：那我們會鼓勵照服員來帶活動，不要說只有社工帶，所以今年開始我們就請照服員協助來辦活動，也有請老師教他們讓他們知道為什麼照服員也要帶活動，因為他們最了解個案了啊，那帶老人家也才帶的起來，老人家也比較信任照服員，那這些在玩的過程中，很多玩的動作都可以協助他們一些事情。所以我們是把照服員當小螺絲釘，那小螺絲釘不要自己看不起自己，要怎麼去讓他們調適也是重點。

訪：嗯嗯，好的。那第七題是要請問在評鑑制度方面，貴機構做了哪些努力？然而在評鑑結果獲得優良，對於機構有何益處呢？

受：我們機構現在是第三年，所以是第一次遇到內政部評鑑，大概是 8 月份的時候，然後去年 12 月是第一次縣府初評，那我們初評的結果是優等，在全縣的結果上分數也是最高，不過應該也有部分是運氣好，因為環境、空間好，那設備也新。我們是覺得運氣好的成分也高，不然的話如果我們同仁都覺得隨便做就一定優等，那要怎麼辦呢！這樣反而對我們機構來說會很危險，那我們機構從一開始收老人的第一天，就希望把評鑑的事情融入在生活中，所以我們對評鑑的準備是從開始收老人那天就開始做準備，一切都融合在平日當中，所以我們在評鑑時就會在資料呈現上看起來比較順暢，因為評鑑就是老師來的那個時間可能有三個小時或甚至更短只有兩個小時，那他要看到我們這個機構 2、3 年做的事情，就是在資料的呈現上很重要。那我們這次的評鑑準備是把它當成成果展，不想要讓工作人員的壓力太大，所以換一個方式，讓委員看到平常我們做了多少事情，我們才從這個方向來做，那所有的指標本來就要符合，我們目標大概都是 A 或是滿分，所以我們的資料上要求的也就比較仔細，必須要有連貫，就像一本書一樣要有目錄、頁次。其實我們就是在改變、創新上花很多時間，然後自己檢討以後，我們機構的創新經過篩選後，就有 25 項創新，那我們就是希望讓委員知道我們是一個很願意做事的機構，那評鑑指標本來就是應該符合的，在這之外我們還願意做的更多，雖然可能還做得不好或有一些缺點，但是真的很願意去變動，有很多新的想法希望可以把機構做得更好。所以我們的評鑑不是只有機構裡幾個人去準備，是全部的人分組，那指標也是分別哪一組去負責，主管則是做整合的部分，有點冒險但我還是覺得要大家一起做才有向心力。

- 訪：那其實透過這個評鑑制度也讓機構內的服務人員，應該在向心力跟凝聚力上都有提升吧！
- 受：嗯，有的，所以我們是覺得在去年的初評時，把我們的團隊建立起來了，因為大家都有付出，那個評鑑的準備過程到評鑑完真的是讓我們覺得團隊已經出來了，所以在這次內政部的評鑑，我們覺得靠這個團隊做事，心情還蠻穩定的，就是按部就班在做事情。
- 訪：就是不會為了評鑑而評鑑嘛。
- 受：對，像去年那次，我們的壓力很大，但今年這次，我們會覺得說真的有在做評鑑嗎？有一點擔心，可是大家真的是都有在動作，從那次初評後我相信我們這間機構，隨時都是有在 75 分以上的機構，無論是環境、設施、設備還是人員，我們都希望能再好，但我想一間 24 小時看都有 75 分的機構，它已經有一個規範在，譬如說我們現在這個空間已經有兩天沒打掃，但我敢隨便帶人進來，因為已經有一個制度跟水平在。甚至等等有時間我帶妳去看看機構，那可以看到我們工作人員真的是有規律地在做事情，像我們空間這麼大，就有推行用對講機，一開始去年我們在推行對講機時排斥性很大，大家會覺得這的大一個東西帶在身上做事情會不方便，但到現在是變成依賴對講機，因為他會覺得有對講機是很方便也很安心，像今天早上我們有一個個案氣喘發作，那工作人員一發現馬上用對講機講得很緊張，我們都聽不清楚，但是所以人都知道有事情發生就會自動去找，那就得到協助了。所以同仁不會覺得在機構裡他是孤單一個人的，其實隨時都有人的，因為我們這邊有將近 2000 坪的空間，妳說 30 個工作人員，平常大概只有 20 幾個在上班，那要看到同事其實還蠻不容易的啊！
- 訪：嗯，那因為目前複評還沒所以還不知道嘛，不過在初評得到優良，您覺得說對於機構本身有什麼好處？政府會有什麼獎勵嗎？
- 受：政府給了我們一個獎牌，還有 2 萬塊的獎勵金，但是我們付出的應該不只那些啦，哈哈，不過這就是一個榮譽啊，再加上我們希望做一個示範的機構自居，如果成績不好我們也會覺得丟臉，所以我們機構的工作人員在評鑑的目標就是優等，沒有其他的，大家都是希望朝優等的目標達成，但這就是我們的目標啦，如果說結果差了一點，也不會怪他們，因為大家都努力了，而且評鑑有時也是運氣問題，萬一臨場有什麼狀況那怎麼說呢！所以會影響評鑑的問題我們也都會努力去排除，像是說味道，雖然我們機構內是不會有什麼味道的，但外面附近有牧草種植區，那不定期會去用牛糞施肥，萬一不小心沒辦法協調，剛好評鑑時遇到了，那我們也只好認了啊，哈哈！如果能去排除的原因我們事都會盡量去排除，但是一些不可抗力的時候，那些臨發狀況就認了。
- 訪：嗯，突發狀況真的很難去防範的。那您覺得說益處可能就是政府有一些補助。
- 受：對，還有就是對以後機構的名聲啊，還有老人家願意住進來我們機構的感受會更強一點，因為民眾不了解你這間機構的話就可能先上網比較，或是過來機構實地看一下，那我們這是優等的機構也就會比較願意過來參觀跟選擇。
- 訪：嗯，好的。那接下來要請問貴機構在執行老人機構安養服務政策的過程中，有遭遇到什麼樣的困難？如果有，又有何解決方法呢？
- 受：政策執行上就是我們剛剛有講到一個失智的部分，我們機構很願意做失智，像設施設備也是用失智來看，可是發現我們人力沒辦法符合，那用這個來講的話我們也只好把它調成為養護型。那不要去強調失智床的時候，可是我們很多行動不便的老人他還是有失智的可能，所以用這樣來調整，因為老人家年紀大後伴隨著很多慢性病的多重問題，有失智有什麼的，不會

單純只有失智所以我們有就不特別強調失智的部分，最近遇到比較大的政策部分困難是在這裡，那我們就是用這方式來解決，改變成養護床，那原本是有 21 床左右是養護床，其他部分是失智床，但去年把失智床都改變成養護床。

訪：那這以後還有可能再轉回成失智的部分嗎？

受：那就要看到時候法令的情況，因為照服人員要到三個老人一位照服員，就是 3：1 的狀況，那真的是沒辦法，因為 3：1 的話就其實是 1：1 耶，因為三班 24 小時，這樣想起來是很恐怖的，怎麼可能呢？那一個住民可以收多少錢，2 萬塊，我們這邊是 1 萬 9 到 2 萬 6，那用 2 萬塊來算的話，我收一個住民 2 萬塊，那請一個工作人員要 2 萬 5，這樣不敷成本啊！不要說我們是財團，就算是營利組織也不會做這樣子啊，那我們這種非營利組織怎麼可能這麼虧錢，如果虧一點點還可以，虧這麼多怎麼可能呢！

訪：真的，這樣長期下來會很恐怖的。

受：是啊，不可能做得到的。

訪：那還有遇到什麼樣的困難呢？

受：政策面主要還是在這啦，那其它我們也只能盡量配合而已。

訪：或者說機構本身在做這服務上面遇到什麼問題呢？不一定要在政策面上的問題，可能在實際運作上的困難。

受：可能還是傳統觀念啦，因為民眾對機構不了解，然後認為送老人進機構是不孝的，那如果不是真的是有接觸長期照顧的人，真的會覺得怎麼樣也不會把他的父母送進機構裡。

訪：是因為像很久很久以前都會有聽到說機構有虐待老人的事情，會影響民眾的觀感嗎？

受：可是說真的虐待的情形真的是少數，那是會被渲染擴大的。還有以前的機構比較像那種...老人他住進去只做三件事情，等吃、等睡，最後就等死啊，而且空間也比較狹小，然後整天就是只能看著電視，那這樣子民眾當然會對機構的觀感感覺不好啊！不過像現在的機構都變得很活潑啊，甚至跟托兒所、幼稚園差不多了，會辦很多活動讓老人家開心。那像我們上禮拜才去了明德水庫跟薰衣草森林，有 12 位老人一起去，每個月我們都會帶不同的老人一起去，那這次是因為走路要走比較遠，所以帶比較健康的老人家一起去，我們最遠還到過到台北 101。像能帶這麼遠，然後去關西休息站再回來這邊，一整天下來已經是很大的冒險了，我們董事會都替我們捏一把冷汗了，但他們為了支持我們也都沒有反對，可是還是會很緊張，哈哈。

訪：哈哈，會一直提心吊膽、想很多吧！

受：對啊，如果是在苗栗縣市，反正習慣了也都是每個都辦的，可是第一次把老人家帶那麼遠一定是會緊張的，哈哈。所以大概就是這樣子了。

訪：嗯，那您主要認為就是覺得是政府政策這一塊的問題嘛。

受：嗯嗯。

訪：好，那在最後一題的話，就是要請問貴機構認為在老人機構安養護服務政策上還有哪些待改進的地方？臥室貴機構對於老人機構安養護服務有何願景呢？

受：政策因為是大方向，我們並沒有辦法去要求太多的改變，只是覺得要切合實際一下，不要只是在辦公室想，因為很多時候都很理想，比如說他們都會覺得老人應該是怎麼樣的，但是我很想問那些學者「你看過老人嗎？」，只要問這個問題，我相信每個人都會跟我講說看過老

人，但你看過那種整個身體軟縮，然後都是瘦柴如骨的老人家嗎？他脫掉衣服你幫他服務的時候感覺是什麼？那你這樣子的時候才會真正知道老人是怎麼樣。如果只是用想像的老人就是緩慢一點、癡呆一點或番一點，你就只用很簡單的想法去想的話，那照顧的人力都沒有去想，就設了一些奇怪的規範，因為他們都沒有來機構裡實際體驗看看，所以我們也願意開放學者或是政府官員來看一下、體驗一下機構。我們機構是一個很開放的機構，所以像我剛剛有兩個明新的學生是8月1號準備來一個學期的實習，另外也還有一個學生是職場體驗的，是畢業後一年在這邊的，然後暑假還有暑假的實習，各種的都有。

訪：那所以這邊接實習生接的蠻多的嗎？

受：接的很多，而且不是只有社工帶，照服組的實習也有的。所以我們都希望能體驗以後再做事情，那太理想化的結果是做不到的，就像法令裡的失智專章一樣，現在都沒有人敢做啊！連那個聖若瑟它們以前也是在做失智老人服務的，可是也先把失智兩個字先蓋起來，它雖然還是在做失智但不敢那麼的強調，這造成大家不敢啊。

訪：這就是說政府應該要再多去思考這一塊是嗎？

受：對，政府真的要去好好再思考失智老人服務這一塊。那我們機構的話是希望能做不一樣的機構，以海青來講的話，我們不想跟別人去競爭，如果比價錢比什麼的我們還寧願人收的少一點，因為我希望我們機構的服務是精緻的，能做出自身的特色。那像我們機構這邊是全面禁菸的，如果老人家真的想抽菸怎麼辦？我們希望他戒菸但他就是戒不了，甚至跟我們生氣、鬧自殺呢，那我們工作人員還特別為那位老人家服務一天跟他協調一次、兩次的推他到外面去抽菸，我們甚至做到這樣。然後還有可以幫特別的老人去做事情，這樣講很空，但我們會慢慢去落實，就像今天早上我們工作人員帶兩位老人家去7-11，就只是去逛7-11。

訪：是老人家提出來說想去7-11逛的嗎？

受：他們就是想出去逛逛，但不知道要去哪裡所以就帶他們去7-11，買了一個小的食品回來這樣子。

訪：這樣老人家買了一點點東西、出去逛逛走走就會心情很好啊。

受：對啊，而且久了他們對我們的信任感是很夠的，家屬也會信任我們，萬一老人生病或怎麼了，對我們的誤解也會比較少，因為了解我們真的很認真、很用心去照顧他們，這樣互動就夠，家屬會知道為什麼老人家會那樣子，最常發生的就是說老人家他一個人好好的進來怎麼會躺著出去，但這就是沒有想到疾病的過程，一個老化的過程，所以我們就會針對老人家的情況做紀錄，也跟老人家和他的家屬多做互動，讓家屬了解我們是如何照顧老人家，也讓他們能了解老人家的情況，希望是能做到一個精緻的機構，我們反而並不是想賺錢，只要能自負盈虧就好。所以我們現在有職能治療師嘛，那物理治療師也有打算要聘，我們是希望能做不一樣的機構跟服務，那妳如果有了解其他機構，也可以感受到我們跟其他機構的不一樣之處。所以這大概就是我們想做到也算是我們機構的願景，我覺得這是機構的工作人員的一個態度，那態度的確是要花時間去養成，像我們是花了兩年的時間才養成這樣的一個態度，但是還是有很多需要努力跟成長的空間，不過我也還蠻高興的是我們機構已經有不一樣的地方了。還有我等等帶妳參觀時有看到其他工作人員可以馬上檢查他身上給妳看，看是不是有隨身攜帶著相機，因為我們就是要做到隨時隨地都記錄，才能夠看到很多生活的點滴，那我們在上個月機構裡發生了一件意外，一個失智老人往後仰跌倒了，後來過一段時間他過世了，

但是這就很難講，可能是因為他身體已經生病了，甚至可能是有心血管的疾病，不知道是先跌倒後病還是先病後跌倒？這就很難講了啊，雖然家屬諒解我們，但是我們工作人員很自責...今天我們特別帶一個老人家去散步，這是他每天的習慣，但因為散步而跌倒了那怎麼辦？工作人員很難過，那我們也花了一些時間去輔導，在告別式上我們也將老人家他一些在這邊的生活照交給家屬，每一張他都是很高興的，我覺得家屬了解就夠了，要不講再多也沒有用，因為機構不可能沒有意外發生，這麼多老人走來走去，而且年紀都很大了，像很多老人家其實都有骨質疏鬆或是髖關節退化的問題，所以假使今天他跌倒受傷了，那到底是因為生病而跌倒還是因為骨質疏鬆站不穩而跌倒的，那這常常會讓人爭執不清啊！那如果機構跟家屬間的溝通不良，可能就會有很多問題發生。大概就是這樣子。

訪：嗯嗯，好的，那謝謝您今天接受我的訪談。

受：嗯，不客氣，那我等等就帶妳去參觀我們機構看看。

訪談者：吳佩宸

訪談時間：2010/6/9 10:00-10:45

受訪對象：台中市立仁愛之家 蔡主任

訪談地點：台中市立仁愛之家主任辦公室

受訪代號：N2

訪：第一題想請問主任的就是，貴機構目前老年人入住情況是如何呢？可以從入住率或從現況來看。

受：我們目前的入住率喔，其實我們狀況有分好幾種嘛，第一個就是說我們有政府的公費安置，主要還是以公費安置為主；第二個則是市政府有一個轉介的，比如說庇護老人、遊民，我們目前仁愛之家也有兼收遊民啦，但當然不是主要，人數很少啦；再來還有一些自費的，自費的就還包括日間照護。那目前我們的入住狀況是公費安置包括庇護的話是將近 135 位左右，那再來就是自費的部分將近 25 位左右，所以總共差不多是 160 位，事實上我們如果可以全部住滿的話是能將近 230 到 240 位，可是目前營運上差不多是七成左右。

訪：嗯，好的。那第二題則是想請問貴機構認為老年人口選擇入住安養機構的原因有哪些呢？

受：嗯...我們仁愛之家剛剛有提到大部分都是公費安置的個案嘛，那我們的限制條件就是要符合低收入戶、無人扶養的條件；再來就是市政府轉介棄養，或是在外面遊蕩的那些遊民，不過遊民的部分在比例上很少啦，我們目前只有 3 位。

訪：那 3 位遊民是不是也是老年人呢？

受：當然，欸...不過他老人家不見得是符合我們這的入住資格啦，可能他家裡有子女但是都沒有工作，因為家庭狀況的因素在外遊蕩，結果才被市政府轉介安置過來我們這。再來就是庇護的話就是被棄養，或是他獨居在家中自己沒辦法生活的，就會由市政府轉介到我們這來接受照顧。那自費的話，當然就是家庭照顧的問題，因為家中的人都要上班，那他們可能選擇在機構接受照顧，那還有就是照顧的問題，可能沒有能力能照顧，比如說老人失智的話，如果很嚴重可能就沒辦法在家裡面照顧，只好送到機構裡來，接受比較專業的照顧。

訪：因為家裡面沒有專業的能力可以應付這樣的情況嘛。

受：對，這對家裡來講是一個很沉重的負擔，所以就會送到機構裡來。

訪：那您認為主要就是這幾個情形囉。好的。那在第三題則想請問貴機構在執行老人機構安養服務政策的過程當中，其服務資源是否足夠？可以從人力、物力、財力這幾個方面來看。

受：人力的話，如果要完全符合內政部的要求事實上我們跟私人機構是有差距的啦，因為私人機構可以讓一個人做很多工作，那公立機構當然是會有一些行政人員，沒辦法像私立機構的行政人員可能也是照服人員，或是廚房的人也可能是照服人員，我們公立機構就會分的比較細這樣子，行政人員就是專辦行政的事，不會讓他們兼任廚師、司機還是照服人員的，所以說如果跟其他小型機構比較起來的話，我們人力算是還蠻夠的，我們員工 60 幾個，那老人 160，在比例上已經是 1 比 2 點幾。那如果是以内政部的人力規定的比例上來算喔，我們可能還是比較可憐，因為目前護理人力我們是有委外的啦，不過以現在的情況來看，人力還算是足夠

的就是，那另外志工部分我們平常假日有祥和小隊過來幫忙。

訪：那所以在人力部分您覺得說目前是足夠的？

受：欸...如果說委外也算進去，就是派遣人力也算進去的話是足夠的，那如果是只算專業人力而扣掉那些派遣人力的話當然還是不太足夠的。

訪：那在財力的部分呢？

受：經費預算這種我們都是公立單位的預算，我是覺得這樣是比較充裕啦，而且也沒有募款的壓力，像有些私人財團需要靠募款，那這方面我們是比較充裕的，那如果我們有特別特殊的方案的話，我們可以靠那個年度的預算去爭取，所以原則上在經費預算這部份我們算是蠻夠的啦！

訪：那政府有補助些什麼嗎？

受：政府...如果說中央單位是沒有補助的啦，因為它覺得說你們地方的事，那中央對我們辦很多活動都是沒有在補助的。所以只有台中市政府有補助，那像剛剛講的有一些專案的計畫會補助，但原則上也是沒有補助的啦。

訪：嗯嗯，那在物力部分呢？

受：物力喔，在環境上我們是比一般私人機構還大的，所以在環境是沒有問題的啦，因為如果我們以內政部的比例來算的話，我們這都還比它規定一個人所需多大的空間都還大多了。那設備器材的話很難講，因為什麼才是充足的設備器材呢？

訪：嗯，足夠性是比較難去界定的，那您覺得說會有設備老舊嗎？

受：設備老舊的話我們這是房舍比較老舊啦，不過也有計畫要翻新，那我們已經提計畫到市政府，因為如果要整個翻新的話經費是蠻龐大的。

訪：那這經費應該就是完全靠是政府撥款下來囉？

受：對，所以妳說設備的話，所謂的設備老舊是指什麼？

訪：就是像房舍也算啊，還有器材也是。

受：嗯...器材的話是還好啦，因為我們時常會更新，因為我們器材的經費預算是編的還算充足，還算足夠沒問題的，所以以服務資源來看的話，公立機構算是還蠻足夠的。

訪：好的，那有沒有其他我沒有提到的部分想補充呢？

受：在資源部分我是都覺得還好，沒有問題的啦，而且我們對外的活動也都是很多，啊外界的關懷也是不少，學校也經常會來我們仁愛之家這邊辦活動，所以在這方面我是覺得沒有問題的，反而是老人家覺得活動怎麼這麼多啊，哈哈。

訪：好，那我接下來問第四題了。請問在政策執行過程當中，貴機關如何與政府單位進行溝通整合及協調的工作呢？

受：妳所謂的政策是哪一種政策？

訪：政策就是指老人機構安養護服務政策。

受：原則上在溝通方面其實不是很多耶，比較是讓我們自主的嘛。

訪：我本來想說是公立機構會跟政府的互動比較頻繁耶。

受：原則上我們有問題的話，我們會經常去市府開會嘛，然後去做報告，如果是在一些在執行上的細節問題我們也會跟市府那邊做聯繫。

訪：那台中市政府辦這些開會算多的嗎？

受：如果說是針對安養護機構的開會的話是很少的，因為我們的開會是很多人要去的啊，比如說文書、資訊等等的，但是這些開會是跟安養護機構又不一樣。如果是真的安養護機構的開會的話，我相信很多私人機構也是很少跟政府在開會的，只有政府一年來看一次機構，這種做公開的考核比較會有可能溝通到啦，之外就很少針對我們機構的問題來做開會的，包括中央也幾乎是沒有。

訪：嗯，那最主要就是一年一次的稽查了。

受：對，至少一次啦！

訪：那這樣子就延續到第五題要請問貴機構跟政府單位間的互動情況是如何呢？透過哪些方式進行互動呢？

受：大部分都是私下會比較多啦，我剛剛有提到開會的話是很少的，有時候我們是會私底下去拜訪政府那邊，針對我們的議題去找他們，會議就是比較少。

訪：那有其他的方式呢，有辦什麼其他活動嗎？

受：活動也很少辦，目前我們市政府針對安養護機構的活動是很少辦的，頂多只是辦講習而已，但講習也很少，其實我是覺得這互動方式真的很不夠。

訪：您覺得說互動這塊還需要改進就是了？

受：對，我是覺得定期開個聯繫會辦，現在連聯繫會報都完全沒有，我是覺得開個聯繫會報把各個機構都聚在一起，然後每一個機構有什麼問題都透過開會提出來，我覺得是還蠻需要的，還有頂多一、兩年辦一個觀摩活動也是不錯啦。

訪：那這樣還算是不夠啊！

受：內政部是有辦聯繫會報啦，但目前市政府是沒有的。

訪：那內政部的聯繫會報是？

受：它是針對財團法人跟公立機構而已，那小型機構就沒有了，因為小型機構是縣市政府管理的，那縣市政府頂多都只是辦個觀摩而已，很少有聯繫會報跟會議，那在評鑑之前政府還會開個評鑑會議這樣子。

訪：嗯嗯。那接下來在第六題部分想請問貴機構透過哪些方式，使機構內的相關人員加強其工作態度與對政策服務目標之了解呢？

受：其實我們一直都有在辦教育訓練，我們一年平均最少要辦 20 場以上，是最少喔，所以我們每個月會辦在職訓練，除了在職訓練我們也會辦其他的講座，應該不只 20 小時了啦！

訪：那您覺得說這個訓練是很不錯的嗎？

受：嗯，我是覺得這個在職訓練是很不錯的，當然還有其他的...包括我們各組每個月會有一個組務會議，就是因為我們有好幾個單位，像是輔導組、保健組，那透過組務會議來做督導，那每三個月我們會做一個聯合會議，如果有比較特殊的個案，那我們會辦專案小組，那透過專案小組來做一個加強員工的服務跟了解。如果是像個人的話我們會做面談啦，就是對人員做個別督導，像如果有一個比較特殊的服務政策的話，有少部分的人員做的比較不好那我們就個別督導他，看他情況是出在哪個地方，因為不可能每一個同仁都很優秀啊，那就是針對比較不如我們理想的同仁來做個別督導跟面談，我們也有小老師的制度，對一些在服務上面有強項的同仁，也不一定是強項啦，就是分配可能這一部分哪一位同仁負責，那他就要針對這部分做更進一步的受訓跟了解，將來就做小老師來教導其他同仁，我們也會定期的考試跟測

驗。

訪：大概多久會有一次測驗？

受：不一定喔，我們會做品管圈，那在品管圈討論後我們會做一個測驗，我們會不定期做一個測試啦，在訓練完畢後也都會做測試來了解同仁是不是都有了解、學習到。像上完一堂課我們也會馬上出考題做測試，在這方面我們也想盡了很多方法來做啦，希望是還有更好的方式能在增進！

訪：嗯嗯，是還沒有聽到過其他機構有這樣子的啦，哈哈。

受：真的喔，哈哈。那當然很多是非正式的，是由小組他們私底下相互討論的。

訪：那您覺得說透過這些訓練、課程還有討論等方式，工作人員的向心力有更凝聚嗎？

受：有的，除了向心力的凝聚外，他們也覺得自身有所成長。那我們像小老師還需要做報告，因為每個人都有不同的專長嘛，那透過這樣做一個簡報也能讓他們訓練上台的口才啊，以前他們都會覺得說這不是他們能做到的，但現在一次兩次後，每一個人表現得不錯啊，都上手了，不僅能讓其他同仁學習到很多，也讓小老師們的口才、台風也都訓練得不錯。

訪：好的。那在第七的則要請問在評鑑制度方面，貴機構做了哪些努力？然而在評鑑結果獲得優良，對於機構有何益處呢？

受：評鑑的話我們是平常就會要求啦，那我們會把指標讓同仁了解要做到哪個程度，要求他們努力，那每三年的評鑑可能指標會有些小改變，但大部分都是大同小異啦，所以告訴他們都要依照這個指標來努力。那我們也會成立評鑑小組，做每一次的作業檢討，讓他們把每年度需要改進的部分在缺失改善會議上提出，尤其是在評鑑制度完以後，我們馬上就會開缺失改善會議，那有一些如果沒辦法改善的部分我們就會做列管，就是說這項指標還做不到內政部評鑑的要求，那我們就列管，開會時就針對這部分去討論有沒有逐步去改善，一定要改善到完成的，因為像有一些改善不是馬上就可以好的，像房舍的老舊問題，那就要涉及到金錢、招商的問題，所以我們就會去列管一個進度，或是在工作上有遇到什麼問題，我們也都會列管討論。至於說有什麼好處，我們是把評鑑優良訂為一個目標啦，讓同仁可以朝這個評鑑的方向來努力，當然得到優等對大家來講是一個可以鼓勵士氣的目標，他們會覺得說達到這幕會很有榮譽感！

訪：那如果得到優等的話，政府會有一些補助嗎？

受：欸...我們是沒有的耶，公立機構是完全沒有的，內政部那邊也都是沒有補助的，這對我們來講只是一個榮譽感，頂多我們給同仁一個獎勵。

訪：所以在經費上也都不會有嗎？

受：公立單位是完全不會有補助的，那是針對財團法人才有在經費上作補助。

訪：喔...就變得說公立單位好像獲得優等是應該的這樣子嗎？

受：欸...也不是應該的啦，當然是大家都很想，但不見得是每一個公立單位都可以獲得這種優等獎，至少說得到優等會給我們一個榮譽的感覺，因為它肯定我們嘛，那政府頂多就是一個敘獎啦，敘獎也是對我們的一種鼓勵啦。

訪：那就是說，應該說這益處不是說實質上的，算是精神上的補助這樣子。

受：對，算是精神上的補助。

訪：好，那第八題的部分要請問貴機構在執行老人機構安養護服務政策的過程中，有遇到什麼樣

的困難？如果有，又有何解決方法？

受：妳是說我們內部還是對外？

訪：都可，就是您覺得說在這安養機構服務政策的執行過程中有遭遇到的情況。

受：目前我是覺得公家單位在法令上的問題啦，比較沒有彈性，很多不是說我們想怎麼樣就怎樣，法令規定怎樣就必須要這麼做，比如像是在人力上要增加也沒辦法，所以我們這在法令上比較缺乏彈性。再來就是說，做多元發展的話比較受限，比如像是我們要承辦市政府或中央的日間照顧、失智老人，它們就設定這個服務不能讓我們去做，所以在這部分是說很多我們會受限，妳看像我們辦日間照護跟失智是我們自己辦的，跟長照那邊是不一樣的，所以說長照的規定是長照，長照它們有補助啊，但日間照護的老人就沒有辦法受到補助，所以說這就是公立單位有一些沒有辦法去做去改變的地方，政府你要限制我們讓我們沒辦法去做一個多元的發展喔，還有公家單位有另一個困擾就是人力的問題很難處理，因為沒辦法說你覺得這個人不適任就請他走路，我們公立機構是沒辦法的，因為他們是公務人員有受到保障的，那臨時人員你要他走也很困難啦，馬上壓力就來了，哈哈，當然真的很差的我們也是會馬上要他走啦，但表現平常可是又達不到我們要的標準的人，你向他要求但還是做得不怎麼好，但他真的在在也做也沒辦法要他怎麼樣，所以就是說在人力上很難去配置處理。再來的話就是跟政府的互動很少，包括中央，他有很多的法令政策頂多也只是找縣市政府去談，很少會找我們機構去，然後之後才把那些政令宣導到我們機構，可是很多時候說實在我們是根本不知道他們是想要做什麼？比如說像長照保險，那長照保險有很多跟機構有相當大的關係，但是問題是我們到現在都還不知道中央的草案是怎麼樣定的？啊他們也沒有給我們一個很好的宣導，說長照保險的方向是怎麼樣，也都沒有讓我們提出我們的問題讓政府知道。

訪：就變得說中央和地方政府將政策、命令傳到機構都已經是好幾手的資訊囉。

受：是啊，像我們現就是都還不曉得長照保險是要怎麼做，就算還沒有確定也應該要讓我們稍微了解到草案訂定的方向是怎麼樣，就是說現在是怎樣的情況都完全沒有讓我們知道。雖然聽說有找幾個單位去談，可是到底怎麼樣我不曉得。

訪：政府沒有說找哪些單位嗎？

受：沒有，完全不曉得，我問好多機構他們都不知道啊，啊問要怎麼做也沒有人知道，那一個政策要執行都沒有人知道，不能說等到開始要做那法令出來才要我們配合，根本就來不及啊！有時候我是覺得說政府在跟機構的溝通上太少了，很多政策推行上也都缺乏溝通啦。

訪：嗯嗯，那還有其他的部分嗎？就是您覺得說目前有遭遇到的困難。

受：就是我剛剛提到缺乏彈性的問題嘛，因為在私人機構它能激勵員工的方式很多，公立單位就比較沒有，這當然不一定是薪水啦，就像是績效獎金，如果做得好就給獎勵，要不就達到怎樣的標準年終就多給一些錢，那我們在激勵方面就比較不足啦！

訪：好像都沒有辦法有什麼樣的解決方法耶！如果說以您剛剛講的這三個部分好像目前也沒有什麼解決的辦法齣！

受：解決方法其實真的目前我們也是不知道該怎麼辦，因為法令上就是沒有給我們彈性的用人權，再來是中央的部份我們的聲音也真的傳不到那邊去。

訪：公立機構也沒有辦法跟中央再貼近一點嗎？

受：很少，比如說我們跟地方政府就也不是互動很多了，更何況中央呢！

訪：嗯，那在遭遇到困難的這部分，就仁愛之家內部在執行過程上有遇到什麼困難嗎？

受：我們內部喔...困難就是人力的部分啦，大概就是剛剛講的這樣子，那解決的辦法是真的比較難啦！像私人機構它們除了金錢問題外，在人力的處理上比較好解決，當然跟中央和政府的互動它們也是很難去處理的，我們得到資訊的管道都是還不夠的啦。

訪：嗯，就是說這些問題是需要改進但還沒有辦法改變就是了。

受：對。

訪：好的，那在最後一題是想請問貴機構認為在老人機構安養護服務政策上有哪些待改進的地方？或是貴機構對於老人機構安養護服務有何願景呢？

受：待改進的地方是指說針對我們內部嗎？

訪：不是，是指說對服務政策的方向這部分，針對中央的服務政策。

受：嗯，那中央的服務政策...因為現在目前的長照還有包括長照計畫，很多的服務政策我們公家單位都沒有辦法執行，所以我是希望中央的政策應該可以先讓我們公立單位來做示範也不錯啊，但中央的意思像是說全面性一起施行，但又排除我們公立單位，我不曉得為什麼它補助只針對財團和小型機構作補助，但我們公立單位就不給我們補助，像我們要辦失智老人照顧，但中央政府就說你是公立單位不能接受補助，其實私立單位也沒辦法做啦，雖然它拿了政府的補助但收容率還是不高啊，因為它收容的費用很高的。那我們如果可以扣掉一些人事成本的話，我們的收費可以比較低的，因為我們機構是市府的嘛，這一些成本可以扣掉，如果再扣掉一些行政的人力，這樣收費就可以比較低，但是環境就是不讓我們改善，要我們改善卻又不補助，所以就變成想做卻又不能做。

訪：那目前公立單位的收費是多少呢？

受：每個有不同的收費，比如像我們失智收到 2 萬，如果僅專門收失智的話這樣一定是不敷成本，因為照顧失智老人的成本比較高、人力需要比較多，有些私人機構政府有補助它們的都還要收到 4、5 萬塊呢，因為人力需要得太高了，又要有一些行政人力跟護理人力、社工人力，所以成本會比較高，那我們成本會比較低，環境也夠大，但我們現在主要不是在做失智那一個區塊的，很多私人機構是把失智包含在養護裡面，所以變成說 2 萬塊業者他們也是照樣收失智的老人家，以台中縣市的收費水準大概就是 1 萬多 2 萬左右，那在台北當然就不可能只有這樣。

訪：嗯嗯，台北一定是更貴的。那您還有覺得哪裡是還需要改進的呢？

受：欸...就是我們的環境啦，就是在跟市政府爭取能不能再讓我們做改建，因為我們環境真的是比較舊了。那很多內政部的法令一直在改，要求內部每個人需要的空間環境都不一樣了，以前一個房間有設定可以住到 10 個，那每一個人的空間會比較小，現在它要求比如說安養部分設定到 3 個人一間，那我們以前設定是 6 到 8 個，所以房間那麼大現在只住 3 個人而已，相對也就降低了我們機構可以安置的數量，那以前養護是一間住 8 個人，現在是住 6 個人，然後又變成說一間房裡要幾間廁所的。這樣法令經常在變喔，然後政府又沒辦法去補助一些經費讓機構來做改善，要求人家要做...雖然是說有時間規定要求 5 年內做好，但這樣機構投資了一大筆錢進去結果沒幾年政府又更改了政令，一直改真的是讓投資都跟不上法令的改變嘛！所以我是覺得說政府在做規劃政策這一方面應該是要先了解機構們的狀況，因為真要機構們去改的話，是不是可以依舊有的房舍然後補助經費給機構做改善，可是政府只有針對財

團法人有補助，那公立跟小型機構是都沒有補助的，但政府的法令執行下來是大家全都要改的啊，又不是只有財團法人要改而已，所以這方面我是覺得中央政府應該要先了解我們地方小型機構的困難跟負擔啦，當然修改朝好的方向去是很好啊，服務品質會更高，居住環境也會更好，可是沒有考慮現況，只是一味地想要更改就更改，這是會造成我們機構很大的負擔的。那再來的話就是收費的問題，要求的人力這麼高，環境品質也要好，但問題是收費沒辦法收到那麼高啊，一般民眾是付不起的，一個老人一個月以我們台中市的話 2 萬塊，很多家庭一個人上班有時一個月也頂多賺 2 萬出而已，那如果他希望把家裡老人送進機構照顧，但沒有那個能力負擔費用，所以造成很多家屬還是把老人留在家中照顧，這樣家人出去上班誰來照顧老人家，但當然現在有長照啦，可是不見得長照可以面面俱到，所以我是希望在這方面，政府想要實施社區化、在地化嘛，希望可以讓每個機構都能做日照的工作，雖然政府是有委外一些機構做老人日照服務，但這算是社區化、在地化嗎？很多縣市很大但機構不多，比如像是台中縣，那政府委外的機構在豐原，那大甲的人要怎麼辦？如果家屬 8 點把老人家送去豐原的機構再回去大甲上班，那這花費的時間很多，所以說這個政策在執行上可能就會有點問題啦，應該說是要全面化讓各區域裡面都可以有這樣日照的服務，像是在大甲就可以把老人家送去機構接受日間照顧的服務，不要跨鄉鎮、跨區的去才是嘛。像我們台中市今年委外三個點，那三個點都不在我們北屯啊，可是日間照顧應該是要就近嘛，家屬是希望要有便利性，在離家近的機構能送老人家去接受日照服務，如果要送去的地方太遠不就增添家屬的麻煩，政府原本的美意也就喪失了啊！所以我是覺得政府要全面的開放日間照顧服務的機構，不要去限定那兩、三間而已，政府可以要求一個標準嘛，如果達到政府評鑑甲等以上，那這機構一定是有個水準在，就開放讓它申請辦理這服務，這樣日間照護的服務才可以落實啊。

訪：所以像現在辦理日間托護這服務的機構的委外標準是怎麼設的呢？

受：是政府單方面招標的，就像今年限定委託三家，那招標到的機構不見得是都落在不同區啊，看誰標到就是誰辦理了，所以我認為這是縣市政府在執行上可能有所缺失啦，變得沒辦法落實社區化，這是一個困擾啦！

訪：那您覺得對於這個機構安養護服務有什麼願景呢？

受：我們希望說可以盡量做到多元照顧啦，或者是說有層次的照顧啦，這就是說老人進來我們仁愛之家身體是健康的，然後再來可以照顧到養護，或是說是民眾需求的日間照護，可以讓民眾有更多的選擇。那我們現在有在爭取取自費的方式，因為現在大部分自費的老人家是無法進來我們仁愛之家的，雖然說中央是有讓公立機構收自費的個案，但我們台中市目前收的很少啦，那我希望以後是能服務更多的市民啦，因為很多人都問說我們這裡環境這麼好，照顧品質也算不錯，那可以進來這裡住嗎？但就是政府的法規擋住了，所以我們有提案送去議會，其實議會也是蠻支持的，就看最近開會有沒有通過，那通過的話以後就會慢慢的做轉型啦，收一些自費的，讓公費、自費都可以並行這樣，然後做一個多元、多層次的一個服務。那再來就是說我們有爭取到我們房舍的改建，當然是爭取了好幾年了啦，如果市政府那邊有比較寬裕的經費的話，希望是說能做整個機構房舍的改建，因為我們目前房舍比較老舊，也希望有一些比較現代化的設施啦！

訪：那仁愛之家也建蠻久的了，之前有做過什麼翻新嗎？

受：有做一些小小的翻新。

訪：但大規模的還是沒有囉？

受：大規模的話應該是改建會比較符合現在的需要啦，因為像這種古色古香的建築是類似以前那種三合院的。那我們屋頂是有做過翻新，有補強它啦，沒辦法全部都打掉重弄，我們這裡建築幾乎都是3、40年的了。所以希望未來就是多元的服務、多層次的服務還有大改建，另外還有就是人力的增加，讓人力能有比較充足的分配，這部分我們也是有在爭取啦，因為之後縣市合併的話，可能台中縣的老人有蠻多會進來我們這，所以希望說看能不能再爭取到一些專業的護理人力、社工人力跟照服人力來仁愛機構。

訪：嗯嗯，我也想說到年底台中縣市合併一定會受到很多的影響的。

受：對，人力的問題就是因為我們受到法令規定的限制所造成的，想多爭取些人力都很難，規定是死的所以沒辦法讓我們彈性的運用人力。

訪：好的，那差不多就是這樣，謝謝您今天接受我的訪談。

受：嗯，不客氣。

訪談者：吳佩宸

訪談時間：2010/5/6 14:15-16:45

受訪對象：台中市私立杏林老人養護中心 劉主任

訪談地點：台中市私立杏林老人養護中心6F行政辦公室

受訪代號：N3

訪：主任您好，那首先想請問您的第一題就是說，貴機構目前老年人口入住的情形是怎麼樣呢？

受：妳所謂的入住情形是...？

訪：就是指入住率。

受：入住率啊，其實我們從 89 年 1 月開始，從立案之後開始就一直維持在百分之百。

訪：百分之百，那目前的床位數是多少？

受：我們申請的合法床數是 49 床，所以我們一直都是保持在滿床的狀態。

訪：喔，好的。那接下來想請問說，您認為老年人口他們選擇入住安養護機構的原因有哪些呢？

受：我想這原因應該有三種狀況啦，我想...第一個就是目前的社會趨勢就是這樣，因為少子化，年輕人要出來工作，所以長者留在家裡面，那如果是身體健康的話 ok，如果是不健康的話，可能就是必須要接受照顧，在沒有家人的支持之下，沒有專業人員的照顧情況下，那就沒辦法留在家裡面，所以對老人來講或是對子女來講，他唯一的選擇可能就是送到機構去接受專業的照顧啦，我想這是第一個原因，目前台灣的這種所謂的少子化現象所造成的，如果是以往農業時代大家庭，有很多的人力，那再加上當時保守的風氣，所以老人家留在家裡面在地老化的情況是比較可能的啦！第二個就是所謂的專業化，縱使你家裡面有人力，勉強可以照顧所謂比較不健康、行動比較不方便的老人家的話，可是他專業能力不足，因為要照顧老人不僅僅是要給他吃飯、住這樣而已，還需要很多的醫療、護理啊，許多專業的照顧服務、醫護照顧技術這些東西，不是一個所謂非專業的人力可以去勝任的。那第三個的話就是台灣現在居家護理人員或者是照顧服務人員，人力上是很缺乏的，即使有一個失業率這麼高的情況，可是比較沒有人有這樣的意願來擔任這樣的工作，因為這工作很辛苦，非常的辛苦。那基於這三個原因，我想應該就是我們目前社會上的老人來入住機構的最主要的原因，大概就是這樣。

訪：好的。那接下來就是想請問說，貴機構在執行老人機構安養護服務政策的過程當中，您覺得說服務資源是否足夠呢？比如說像是人力、財力以及物力等幾大方面來看的話。

受：欸...服務人員的質量當然是不足的，就人力資源的部分啦，我剛剛也有提到！那現在目前就是...這種專業照顧服務員，即使是勞委會職訓局他們拼命的培訓，拼命增加照顧服務人員的職業訓練喔，要擁有那 100 小時訓練的結業證書，才可以擔任照顧服務人員的工作，那往往接受過這種訓練的人，他進入這種職場來工作的時候，他很難勝任這種工作。

訪：太累了是嗎？

受：嗯...我想累也是一種原因，因為台灣人現在比較不能夠吃苦啦。但我想...最主要的原因應該是這工作它具備了很多專業的技術跟人力在裡面，那台灣比較年輕的 20 幾歲的人力，他有

很多的工作選擇，他有很多的機會，那這種比較勞務性的工作就比較不會考慮啦，而接下來中高齡的人力要擔任這樣子的工作時，他排斥感比較低，不過體力上卻比較沒辦法勝任，再加上一個學歷的問題，一般來講，這種比較中高齡的人力喔...他擔任這樣子比較勞務性的工作，一般來講他的學歷是比較低的，因為照顧服務員的應考資格只要小學畢業就可以去考了，這是把它學歷壓的是蠻低的啦！但問題是說...它就是一個勞務性的工作，可是它又具備了很多專業的技術跟知能在裡面，那如果照顧服務員學歷太低，相對的他專業的技術跟能力未必能夠消化的了啦，所以他在職場上工作的時候，通常遇到的困難度會很高，所以中高齡他們現在要踏入我們這個職場，其實自己也會感覺悟到很多的問題啦！

訪：所以自身也會感覺得很吃力這樣子。

受：對，非常吃力，所以這就是為什麼坊間的機構，妳看到的每一間都有外勞，這些外籍照顧服務員充斥在每一家機構裡面。我可以很清楚的告訴妳，我在這個職場工作了 20 幾年，如果台灣的長照機構沒有進駐外勞這種人力資源的話，那機構大概都可以歇業了！

訪：那目前貴機構的服務人員數量呢？

受：服務人員數量...目前喔，我們總共是 18 個人，那護理人員占了 4 位，社工人員占了 1 位，廚師 1 位，那當然主任 1 位啦，不過主任跟社工還間行政的工作，會計不用講啊，一般的小型機構根本是無從請起啊，基本上都是委外稽帳啦，所以一般也沒有會計啊，而一般的行政工作都是由主任和社工人員兼起這樣的工作，另外最重要的支柱，我們講的這些照顧服務人員，目前我們機構有 5 位外籍的員工，台籍則有 6 位。那照勞委會的規定，以及老人福利機構設立的規定，外勞跟本勞的照顧服務人員比例是 1：1 啦，就是外籍人員不得超過本籍人員的數量這樣子，所以說如果我有 6 位本籍的照顧服務員，那我也可以申請 6 位的外籍服務人員。

訪：有志工嗎？

受：有，像我們這個機構本身就有申請志工隊，就是台中市的祥和志工隊，那我們是 68 小隊，我們自己機構有成立一個所謂的志工隊啦！

訪：那有做什麼服務嗎？

受：嗯...基本上像這種機構的志工服務喔，比較...怎麼講？趨向於不定的啦！你如果要讓志工在機構裡服務是屬於完全定期、定時的話，因為一般的機構的規模都比較小，所以志工的取得比較不易啦，那...而且他的數量比較少，要來服務機構的時間又不固定，所以基本上在機構裡面他的志工的發揮是比較不容易的啦！那我們多半都是在辦活動會通知志工人員，或是志工他們是不定期的，如果他們有空會就來說要來幫忙協助，但因為這樣我們就比較不好安排，那這個部分是在長照機構裡面比較常見的情況啦，而且長照機構裡面有申請志工隊的很少，像在中部我們應該是第一家啦！不過我們也是希望說在這個人力資源的部分可以比較充足，因為有志工的加入，那對老人的照顧來講也會比較好，尤其是在外展的時候。譬如說老人家要到出外去辦活動，像機構每年都要去戶外至少辦兩次活動，那有志工支援的話，幫助也會比較大。因為往往一個老人家出去都需要兩個人去服侍他，不然的話很危險。

訪：那在財力的部分呢？

受：喔，財力的話，我不知道妳知不知道...妳今天來訪問我這個機構，妳知道我這個機構本身的性質是什麼，妳可能不是很清楚。一般來講長照的機構分為護理之家和長期照顧機構，還有

安養機構，主要是分成這三大類啦！那護理之家是屬於衛政主管機關在管理，就是衛生局他們在管；那長期照顧機構和安養機構是屬於社政主管，就是社會局他們在管，長照機構裡面它又有分長期照護中心、養護中心，還有失智照護中心，另外還有一個所謂的安養中心。

訪：那失智照護中心現在是不是比較少？

受：喔...失智照護中心它是在 96 年的時候，法令才修改的啦，就是老人福利機構的設立標準修訂之後，它把機構的類別又重新做一個歸類，就是把原來一般都叫做安養中心、養護中心，都把它稱作為長期照護中心和安養中心，所以安養中心還是一個單獨的類別。安養中心妳知道它的性質嗎？它的性質就是照顧可以行動方便的、生活可以治理的健康老人家都在安養中心，那所以一般仁愛之家都叫做安養中心，像榮家也是安養中心的類別。另外還有一大類叫做長期照護機構，長期照護機構裡面又分成三大類，第一類就是長期照護中心，那它的性質是等同於護理之家的性質，它是屬於照顧比較需要護理技術、比較重症的個案，那就送至長期照護中心；養護中心則是介於安養和長照中心之間，收插管的個案可以，但是不能接受三管只能收兩管以下的老人，那所謂的第三管就是氣切，不能收氣切的個案。

訪：氣切的話就更需要更專業的護理了。

受：氣切的話就是屬於長期照護中心了嘛，就是我剛剛講了，還有一個就是護理之家，就屬於這兩類比較趨向於醫療、護理這方面的。那 96 年修法了之後，長照中心又多了一個，叫做失智照顧中心，一般來講的話，長者老人大概都有失智的情形，所以政府現在在...應該是在修法之後，有民意代表介入，老人福利法...有民意代表、立法委員他們是覺得說失智照顧這塊在台灣是比較辛苦的啦，沒有人願意去做，像早期我們也有做所謂的老人癡呆症的這種個案，照顧起來是非常非常辛苦的，又沒有很多的資源，所以都不曉得該怎麼照顧得好？那現在很多...資源蠻多的，但問題是，要成立失智照顧中心的機構實在是不多，最主要的是它的人力照顧比是非常高的，因為他一個人可能要照顧三個，那像我們這種養護中心喔，一個人大概可以照顧八位。

訪：因為老人比較健康嘛。

受：對，像護理之家是 1：5；長照中心 1：5；養護中心 1：8；那像養護中心就更寬鬆了，大概可以 1：15、1：20，所以它的人力配置是比較高的，所以像失智養護中心其實政府雖然有補助，但一般機構也不太願意去申請啦。那目前的政策大概...大致...妳剛剛講的財力資源的部分嘛，像我們這叫做小型的機構嘛，有別於小型機構的就是所謂的財團法人機構，那現在社政的機構就分這兩類，像護理之家則是衛政出來的，我們講社政機構的就一個是小型機構，另一個就是財團法人機構，它們的分界是用床數的規模來分界，我剛剛講的像我們是 49 床，是小型機構。

訪：小型機構最高就是 49 床是嗎？

受：對，50 床以下就對了。那 50 床以上就必須申請財團法人，就是這樣子分。那如果是財團法人的，它有的政府補助，公費啊、人力啊，還有硬體、軟體這些部分。但小型機構的話，是要完全靠自己自足的，它在老人福利法上就有清楚的告訴你：第一，不得要求政府補助，就是目前坊間 85% 左右的機構都是叫做小型機構，所以妳現在訪問的就是經典的，目前台灣老人照顧的主流就是小型機構，那小型機構裡面我剛剛也有講說分了幾類，像是長照中心、養護中心、失智中心，還有安養中心，但安養中心已經快要被社會趨勢淘汰了，快要被養護

中心所取代掉啦，所以現在政府的仁愛之家也在轉型，轉型成為養護或是長照，那小型機構就是因為老人福利法的限制，第一就是不得要求政府補助，那第二就是租稅不得減免，第三個則是不得個案募捐，這些都是財團法人才可以做的但小型機構不可以，小型機構它的所有營運跟負擔都是必須要靠自己的，當然所謂的政府補助也是有的，不過那是對個案的補助，像是對中低收入戶、身心障礙者這樣的一個個案入住的補助，是補助給個人的啦，那這是屬於他們社會福利法、老人福利法那塊啦。如果說你的機構評鑑結果達到甲等以上，那政府才會同意你機構跟政府簽合約，像我們每一次評鑑都優等，那政府就會跟我們簽合約，我們就享有優先補助的床位。基本上，大概...小型機構它所能夠擁有政府唯一的資源就是公費補助的這一塊，不過公費補助的這一塊對我們來說也不是很好啦，這部份我們等後面再提啦，哈哈！

訪：好的。那機構的經費部分呢？您覺得說目前算是足夠的嗎？

受：如果說是在民國 96 年以前的話，我們是覺得還 ok 啦，因為 96 年老人福利法修法，所以老人機構的設立的標準也跟著修，這些修完了以後，在所謂的人力配置的部分都提高了，因為成本都跟著增加了，那也包括它的環境部分，硬體、設備啊，通通都做了一些改變，那它的落日條款在民國 101 年的時候，所有未能達到標準的都要達到標準，那這標準一到的時候，我看全國的小型機構大概有 1/2 左右會消失。

訪：會淘汰掉是嗎？

受：我們不能講說這是淘汰，我們認為這是一個政策不當之下所造成的一個消失的情形，哪有說什麼一個法令訂出來以後，它可以用新法來取代舊法，而且讓依據舊法合法立案的機構，卻因為新法出來之後就消失不見了，這是蠻離譜的啦！那種政策是一個非常非常大的瑕疵。

訪：那有辦法去抗爭嗎？或...是去反應？

受：其實業界像...妳看我在業界 20 年了喔，當初小型機構哪裡有立案的依據？沒有，當初只有財團法人才可以去承做這個老人照顧的工作，可是那時候坊間已經有三、四千家的未立案小型機構充斥在市場上面，那政府從民國 69 年老人福利法出爐以後，它就沒有再修改過，是因為到了民國 85 年台北中和有一家慈明安養中心火災，一口氣燒死了 12 個老人，每一個都被燒得焦黑，還被綁在床上，連逃生都沒有機會，所以到了發生那件事情以後，整個社會才開始在檢討，輿論開始攻擊政府，未立案的機構...所謂的黑店充斥在社會上每個角落，那你政府竟然充耳不聞，結果為此我們還去上了電視跟主管機關還有相關的法制單位辯論，但辯論的結果說實在話...都輸了啦！.....（被電話中斷）好，我們剛剛講到哪裡？

訪：就是你們有去抗爭、反應。

受：喔，對，民國 84、85 年我們就開始在爭取，那道了 85 年以後，發生了那件火災事件後，再經過我們上電視去跟主管機關，就是內政部社會司長林萬億，他們當時跟我們在電視上辯論，很簡單嘛，就是一個結果嘛，政府的法令永遠是跟不上社會的腳步，沒有一個國家是只有財團法人的機構才可以照顧老人，那非財團法人的機構就不能照顧老人，所以...顯然公務人員有違法失職，主管機關應該要負起怎麼樣去解決這樣子的問題，要怎麼樣去想辦法立法，才能夠讓這些機構能夠去做所謂照顧老人的動作，不能說到了事情發生時才來立法，這樣就來不及了。所以到目前為止，安養中心、養護中心在社會大眾的觀感中還是很不好的，那麼多年來，早期我們看到很多豬舍改建的啊，一直都讓安養中心掛著一個不好的感覺，所

以妳看到媒體一再報導一些安養中心、護理之家的新聞都不會是很好的，什麼原因呢？因為社會上一直都對這樣的機構是存在著一個問號，政府亂訂了很多亂七八糟相關的法令一大堆的，這法律跟社會是有點脫節的，我們目前看到政府的政策、相關的法令跟我們實際的照顧是脫節的，那後面會講到評鑑我們可以再談到更多。

訪：那...這個部分還有什麼要補充的嗎？

受：妳講的這個部分是指...？

訪：就是比如說在財力資源的部分。

受：財力的部分...政府完全不補助嘛，全部是要靠你自己去籌措經費嘛，那小型機構我剛剛講的那三不，它除了要自己籌措經費外，政府也不補助，稅也不能減免，也不能對外募捐，所以妳必須要自給自足，如果你機構的財務周轉不過來的話，那你營運上也不順利的話，就是說你空床率很高，機構就會經營不下去了，政府也不會給你任何資源的，那經營不下去就算妳有心要繼續照顧老人，對不起那還是要離開市場。

訪：那貴機構在財源的籌措部分呢？是靠什麼管道？

受：完全是靠個人資金去籌措，那我也講小型機構基本上有三不嘛，其中一項就是不得去募捐，所以我不可以對外打著我杏林老人養護中心要募捐，在財團法人來講，募捐是他們很大的一筆收入，除了政府的補助之外他們還能向外募捐，向財團去募款。但是，小型機構不行，你的募款就只能向自己募款，就是說...事業的負責人，像我就是事業的負責人，那我也兼機構的主任，所以所有的經費都靠我自己去籌措，那最主要就是靠我自己的財力嘛，如果我財力不足的話，我就不足以去負擔起這個機構的運作，那這個機構顯然就是必須要歇業了，因為營運不下去，也沒有辦法靠收保證金的方式來維持營運，那都是不正常的。所以...在我們機構來講，我們也不跟個案收保證金，完全就是入住繳當月的費用而已，那目前坊間的機構都是這樣子做法，如果是像法人的機構或是公家的機構，入住前要繳兩個月、三個月的保證金，那一般的機構做不到，民眾也沒那個能力去負擔保證金，這個財務負擔是蠻沉重的。如果...嚴格來講，礙於財務上的負擔，譬如說說我的機構目前就有 11、12 位是公費補助的個案，這公費補助的個案政府是要你先照顧之後才給你錢，所以說是你先照顧三個月，就是一季申請一次，那三個月完了以後，第四個月月初才跟政府申請這個補助，那...妳算算看嘛，等到政府收到我們的補助申請，然後在審核還有一段時間，所以要搞到五、六個月才可以請到補助款，所以機構就必須要有一點蠻龐大的資金在背後，要能夠先照顧，後面這個補助款才會進來，所以機構中如果公費補助的個案越多的話，那相對的負擔也就會越重，到弄最後會變成大家反而不太願意去收公費補助的個案，因為我們收一般正常的個案，是每個月月首繳費，那對機構的營運是比較有幫助啦，就是說比較不會拖垮機構的財務，所以小型機構的財務部分，完全是要靠自己本身啦，機構的負責人必須要去籌措資金，如果經營、營運上的收支沒辦法平衡的話，那可能就會面臨歇業的情形。在民國 96 年以前，還沒修法之前營運是 ok 的啦！像現在的話...很糟糕，蠻糟糕的，每家機構都會有赤字或是呆帳的問題，那所謂的呆帳就是收不到錢，老人家進來一個月、兩個月以後他家屬就不見了，那個...光打官司就打不完了，政府方面能支援我們的也很有限，你機構一定要先循正常的管道訴訟，最後沒辦法了再找政府、社政單位去介入，看看有沒有老人遺棄的問題，再讓他們公權力去執行他們的那一塊。那這對我們的營運是一點幫助都沒有，這是目前福利政策下，老人被遺棄的這種

狀況...是蠻矛盾的啦！政府他一方面不給你任何的補助外，他還要向你機構課稅，因為他們認為小型機構是營利的，可是這很奇怪啊，他們認為我們是營利的，但財團法人也是營利啊，只要有收費就是營利的，那財團法人也是有收費的啊，要收費才可以自給自足，才不用夠靠政府嘛，但問題是說...你收了費你還要繳稅，而且政府也不給任何的財物資源。這個小型機構本身是所謂福利性質的機構，但政府卻沒有任何的福利給小型機構，這已經是跟福利政策有落差、背道而馳了，然後不但不給任何的福利，政府還要給小型機構課稅，妳說這情形會變成怎麼樣，政府就變成最大的贏家了嘛！其實照顧老人的責任應該是在社會嘛，應該是國家、政府啊，但現在是民間在協助社會、政府、國家在解決照顧老人問題的同時，那政府把它(機構)框在所謂的福利的一環裡面，但是又不給它們任何的福利，最終還要從機構身上佔便宜，我講占便宜是很難聽的，它政府還要向機構去課稅！

訪：這獲利還是政府啊。

受：對啊，最後還是政府賺錢。所以...有一年那個上海行政局的副局長，他們帶隊來我們台灣觀摩，參觀台灣的機構，因為剛好他們副局長跟我同年同月同日生，而且又跟我是同鄉，所以我們聊得很起勁。那我們帶他們去參觀了很多相關的機構嘛，有公立的有私立的，還有小型機構，那他對小型機構很有興趣，小型機構算是我們台灣的主流嘛，這個市場大多都是小型機構嘛，然後當我跟他介紹我們台灣的法令制度時，他豎起他的大拇指，說台灣真的是太厲害了、太厲害了！因為中國大陸同樣面臨老年人口的問題，一胎化政策想也知道他們也是少子化，弄得現在就是老年人愈來愈多，像上海現在就比台灣還嚴重，所以他們大陸現在一直在尋求如何做長期照護，怎麼樣能做的很好然後政府又沒有負擔，所以他們最近...就是去年，他們經過向全世界各個先進的老人福利國家取經之後，最後決定要全力發展長期照護，然後是向誰學？是向台灣學的！所以他們曾經三度邀我到上海、北京、福建去幫忙他們做這一部分的演講，包括探討長期照護這一塊的東西，他們就是想要用最快的速度來向台灣學習長期照護，尤其是我們台灣小型機構這塊部分，他們認為是最棒的！可是現在看我們台灣所謂的這方面情況，政府不要花那麼多的錢，而且政府還有收入，然後照顧老人的責任整個轉嫁給民間了，政府是大贏家，這哪裡是老人福利啊！？哪是社會福利啊！？整個都背道而馳了。我老了以後其實我的看法也就趨向於比較保守，說實話我老了以後要我留在台灣，我會覺得我是不安全的，因為怎麼樣...政府還要跟民間伸手要錢，還要跟民間機構分一杯羹，就是所謂老人照顧的這一塊，可見台灣的老人是很可憐的，因為用這樣去想就可以知道，真正能給老人他們的社會福利根本就不多，像是住在機構的老人要不是中低收入戶、身心障礙者，或是家庭的經濟是很弱勢的，才能夠享有個人的公家機構的照顧補助，要不然其它根本完全沒有機會的啦！那要等到他有機會得到照顧時，要沒有一些老本的話，說實在話現在住老人機構已經是變成一種奢侈的行為，不像是以前很保守時代的傳統觀念認為住機構是不孝的行為了，現在住在機構的老人家是屬於比較有經濟能力的一群，要不然就是有政府補助的一群，要不然根本就住不起，那目前這情況大概就是這樣子。機構它就夾在這邊當夾心餅乾，那一方面要承擔起照顧老人的重責大任，另一方面又要應付政府的需索，哈哈哈哈哈，就是課稅。像我每年一直跟政府抗講說沒有賺錢、沒有賺錢，但他都不相信啊，一直談判看要繳多少啊，多少都要繳一些，這什麼政府嘛，都講不通！一個正常的社會福利國家怎麼會去走到像這樣的地步呢？那像中國現在拚了命想學我們這一套，我就跟他們講，如果要是你學到最

後...你的福利制度會崩潰掉，整個崩盤，這怎麼說呢，很簡單，因為所有的福利，政府都是要出錢、要出力才會做的好的，你今天政府不但不想出錢也不想出力，也解決不了照顧人力的這一部分，還一直拼命打壓外勞在機構工作，因為他們認為說台灣的這些人失業的原因都是外勞造成的，但從不去思考研究說到底是怎麼一回事，這個市場、這個業界如果沒有外勞去做這樣的工作的話，我跟妳講，台灣的老人照顧是會停擺的，嚴重到這種地步，這是我20年來在這工作上的基本看法和經驗啦，如果真的沒有外勞的話，台灣的老人照顧會癱在地下，絕對。日本目前不也是同樣面臨一樣的問題嗎！日本是到前兩年才到台灣來取經，來研究台灣的外勞政策到底怎麼樣，他們也知道不應該用外勞，因為語言溝通的問題嘛，可是它國內一樣面臨到人力短缺，一樣面臨到沒有人要做這一項工作啊，只好退而求其次還是要找外勞啊！他們來台灣只是考察研究哪一個國家的外勞是比較好的，所以他們優先考慮是菲律賓，因為菲律賓的素質水準比較高，照顧的品質是比較ok的，那用英語還可以溝通這樣，所以日本現在是全力引進菲律賓的人力。但聽說菲律賓的人力目前也是愈來愈短缺了，所以現在也在考慮其他國家，像是印尼、越南啊。像我們台灣的機構大部分都是越南的，但是一代不如一代了只能這樣講，因為慢慢地越南這個國家的經濟也在起飛，所以他們的勞力就不太願意出來了，慢慢的也就請不到更好的人力，像我們都還是要求要有護理背景，要有護理學校的教育背景才可以進我們機構來服務，我們給的待遇也會比較高，但這樣的人力愈來愈少了，那對我們的整個長照在人力這一塊...坦白講對以後的影響是蠻大的！因為政府一直在強調要我們機構不要用外勞，可是我們看不到台灣所謂的照顧人力有解套的辦法，沒有耶！

訪：目前都沒有解決的辦法！？

受：沒有，以後也不會有，因為少子化的關係！我們講坦白一點，如果以後妳的小孩，妳會希望他去做照顧服務的工作嗎？

訪：嗯...不會吧，哈。

受：因為大家都把長期照顧這工作看得比較是low的工作，而且是一個比較勞務性的工作，除非我真沒飯吃、不得已嘛。所以它的層次低還低於它的學歷，只要你小學畢業就可以做這種工作了嘛，那台灣的義務教育至少是到國中畢業嘛，那所以很多人他會覺得這工作很辛苦他不要做，所以你可以顯而易見的，以後的照顧人力是怎麼樣了。

訪：很缺乏。

受：對啊，很缺嘛。但這不僅僅只是台灣的問題，我告訴妳，現在我們看到日本也是同樣的問題，日本是全世界最先進的老人福利國家，老人福利制度做的最好的，它都已經面臨這樣子的問題了。那中國大陸也是一樣啊，一樣面臨這樣的問題，現在中國大陸缺工作缺成那樣子，但要他們去做照顧老人這工作，也是沒有人要做，一樣請不到人，是同樣的問題。所以我是認為資源的部分跟人力是息息相關的啦，今天如果說你人力是很好取得的，相對你人力成本搞不好也是下降的；那相對你人力是比較不好取得，成本可能就會拉高，因為變成要用高薪去聘，所以人力成本就負擔加重，這對機構的營運來講都是不利的。

訪：嗯嗯，那在物力資源部分呢？機構...就是以目前貴機構在環境上還有設備、器材等等方面來看呢？

受：喔，我們再來講機構的，大概有百分之七、八十左右場地都是租用的，場地一旦是租用的就會有它的設限，那一般來說如果是租用的，那在整個場地的規劃什麼的也就會求取比較精

簡，就不太可能會去花比較大的成本去改造，那現在舊有的機構大概就是這樣子啦！除非那個場地是你自有的，可是一般來講如果你是自有的場地，包括土地啊、地上物這些設施設備喔，這些的成本負擔...如果...我們這樣講，這是一個場地嘛，但是你只能夠收 49 床的老人家，這是完全不合乎經濟效益的嘛！對不對！我的投資報酬實在是太低了嘛！投到民國哪一年才可以回收，所以如果是有那樣的資金去做這件事情的話喔，顯然是笨蛋才會做的事情！啊我們看到目前有很多的笨蛋啊，就是不知道、不了解跳了進來，結果跳進來跳不出去，即使要轉手也都轉不出去，現在變成這樣子的情況。現在市場面臨一個蠻嚴厲的問題，就是說...很多機構面臨到包括評鑑制度，包括 96 年修法之後所面臨到的一大堆罰則啊，還有相對成本負擔的增加等等，所以大概有 50% 以上的機構相繼都想退出市場，可怕到這種地步。所以，整個的政策是被扭曲的，跟老人照顧的這個市場真的是完全背道而馳的啊！也沒有說誰對誰錯啦，這後續是有很多的措施啦，包括長照保險法要實行，包括一個新的長期照顧服務法也要實施，我們看到今年行政院組織法已經修訂了，已經三度通過了，那會成立一個新的部會，這個部會叫做是部分的衛政單位和部分的社政單位合組而成的一個新的部會，叫做衛生安全社會福利部，可以簡稱衛安部。但叫衛安部比較難聽，所以它現在有另一個稱呼叫做衛福部啦！之前光為了這個名稱就吵了很久喔，那這個衛福部將來就是要把全部的機構做一整理，那現在就在做一個整併的動作，整併完了以後，它會訂一個新的法叫做長期照顧服務法，現在草案已經快要出爐了，預計要在 101 年底以前就要開始正式上路了！這有一個好處啦，就是它把所有機構相關的法令依據全部都整合到長照服務法裡面來，要不然以目前所有的長照機構來看，護理之家是屬於衛政主管的，它適用護理人員法；而我們長照機構則是適用老人福利法；那還有一些身心障礙者的機構啊，像是教養院就是適用身心障礙權益保護法。妳看，這不同的法一大堆，到將來長照服務法出來以後整併，全合併成一個名稱，然後全部機構適用一套法令，就避免像現在兩個法制、三個法制在拉這個長照的市場，是拉不動的，問題一大堆！所以唯一的好處就是我們看到未來的政策它是這樣在走的。那還有一個很嚴峻的問題啊，我們現在看到因為政府所謂的補助問題嘛，這個...機構規模的問題，那將來有長照服務法之後，這機構規模的問題可能就必須要來解決，大家一起適用嘛，所以變成沒有理由你財團法人可以收 200 床，但小型機構就只能收 50 床，沒有這種道理，所以這樣以後就必須要統一了！但統一的結果是什麼？你的機構相對的場地限制會愈來愈多，譬如說現在小型機構每床的使用面積只要 4 平方公尺，那等到長照服務法實施之後，可能是每床的平均使用面積變成 16 平方公尺，它使用面積變大，這在中南部可能還好，但在北部就完蛋了，它是彈丸之地啊！人口密度太高根本就沒有面積啊，將來我們可以預見的是北部的機構啊，如果到 101 年制度還是這樣在走的話，我們比較擔心北部將來的老人家可能就都是往外縣市去住，因為北部的機構根本就沒辦法生存。那政府要去正視這個問題啊，應該是知道但卻充耳不聞！政府希望你機構自動消滅，如果不行就換地方去，但換要換哪裡去？台北根本就沒有地方啊，就只好往中南部跑、往外縣市跑，大概就是這樣子了。

訪：喔，那我還想問說...就是在這個物力部分的話，您覺得說...貴機構目前是足夠的嗎？像一些設備器材的部分。

受：對，那基本的相關法令規定的一些設備、器材都有啦！但是受限於這個環境不屬於我們自己有的，所以在整個環境改造部分這方面就是能做的比較有限，限於經費的問題啊，另一方面

也限於這個場地不是自有的，所以也就比較捨不得，也比較不願意投入比較大的資金去做環境上的營造或改造，那相對的，將來的競爭就會愈來愈弱，所以我們看到一些新進入這個職場的機構，那如果這機構是他自有的，如果資金足夠的話就可以投入大量的資金去營造它五星級、六星級甚至七星級的環境，但如果說他不懂得成本珍惜的話，這個我們看將來也是會繳羽而歸的啦，因為他不了解整個政府的政策是怎麼在做的。所以一般來講，要投入這個職場的人，必須要先懂得停看聽，過段時間再說，等到法令真的整個擴充比較好。我在民國 79 年就踏入了這個職場，我都一直只做這一家，原因只有一個，就是因為我們台灣相對在老人福利政策這個部分，法令一直都是不足、不定的，它從民國 69 年到民國 86 年時是不得已才修出來的，還是我們那時拿著布條到立法院去抗議才抗爭出來的耶，三讀是這樣子過的！那 86 年以後到了民國 96 年，十年才修了一次法，結果這一修就讓大家活不下去了的這種感覺，整個法令政策是很落伍的啦，是跟不上時代的，等到跟上時代後也已經時不我予了，因為機構已經成形了，你要再去改造它是很難的耶，所以 101 年勢必會面臨到這個問題，因為你要把機構它消滅了嘛，它沒辦法生存了嘛，事實就是擺在眼前，那等到 101 年政策上路後一定會有落日條款啊，譬如說 3 年、5 年，如果機構到時候沒有辦法改造完成的話就離開市場，是很強勢的。其實這跟現在的法令都是一樣的，它都會訂落日條款，像 96 年它也有訂落日條款，那 101 年政府又訂新的法，如果照 96 年那時訂的法你機構達不到，那 101 年你就消失了，之後到 101 年它又訂新的法，過個 3 年、5 年達不到那個標準，你機構就又陸續消失了！這很奇怪的，因為真正有心要照顧老人的這群人都消失了，那到時誰要照顧老人？是政府嗎？我真的很質疑這個問題，因為再過個幾年我也老了啊，那看到這問題會擔心我們到時候老了要住哪裡？我想住機構卻沒有了，這就是政府喊一個口號非常響亮，如果是相關科系畢業的，如果是社工人員的話，他們在學校都會教育的一個目前為止很熱門的話題，就是所謂的「在地老化」，妳有沒有聽過？

訪：有。社區老化、在地老化這些。

受：對對，在地老化的意義是什麼？

訪：在居住的環境當中...怎麼講，就是在原本居住的環境中年老、終老。

受：對啊，我最好是能在住的地方，在我熟悉的社區終老嘛，是這個意思啊！非常好，可是問題是可不可能是少子化的社會，要老人家在地老化其實可能性不高。

訪：這除非要老人家是健康的吧！

受：當然是這樣子的啊！可是有幾個老人家是健康的？大概只有 10% 是健康的啦，可以活到 90 歲、100 歲都不太需要別人照顧的，但這實在是太難啦！所以以我們業界很現實的在看待這件事情的時候，在地老化就等於在家裡面慢性自殺嘛！如果人老了、不健康了你讓他在地老化，那要有一個前提嘛，家裡面是必須要有充足的人力能去照顧這個老人家的，而且必須還要有專業素養的，如果不是的話都是留在家裡面慢性自殺而已。充其量政府給予一些免費的居家服務、社區的服務，可是等長照保險實施以後，那種實務性的給付到家庭去做居家化的服務照顧，充其量我們算算一個月了不起 200 個小時給你啊，那這樣算算才幾天，才 8 天左右而已！那像目前大概是 120 個小時啦，等到長照服務法實施後就大概是 8 天左右，這樣剩下的 22 天要怎麼辦？對不起喔，這可是要自己買單的，政府可不買單的喔！政府就給你差不多 8 天免費的時數，但你繳了長照保險費了啊，你還是沒有辦法想受到百分之百的服務，

這很奇怪啊，愈搞愈畸形了。所以長照保險法在前兩年馬總統宣布了以後，行政院長也接著宣布要開始實施，這在劉兆玄時期就宣布了嘛，可是現在一直 delay 都沒有人敢再提。

訪：對啊，現在好像都沒有什麼再提了耶。

受：對啊，太多太多的問題了擺在後面，因為他們越討論越嚴重啊，就越恐怖啊！

訪：就發現漏洞愈來愈多了是嗎？

受：對對對。健保都已經快垮了嘛，然後你政府又搞出一個長照保險，長照保險是我們所想要的，坦白講原本所想的是以後長照保險實施了以後，老人將來應該就會沒有後顧之憂了，也不怕被遺棄嘛，因為我繳了這保險費等老了以後我就可以接受照顧不用靠子女了，我完全靠年輕時我繳的保險費所累積的資源，那將來等老了以後可以用在自己的身上。但結果不是喔，將來是有條件式的給付，譬如說照顧一級程度、照顧二級程度跟照顧三級程度的時候，我給付的百分之幾、百分之幾的保險給付，不是百分之百的保險給付喔！那這對老人來講是不足夠的啊，將來你長照保險該怎麼辦呢？人家繳了保險費結果你入不敷出嘛，本來有可能是 40 歲、45 歲以上在繳保費，看來這將來是不行的啊，可能變得要從生下來就要開始繳保費。妳看，人從出生下來就要開始準備年老之後要用服務的花費耶，所以我們也很擔心啊。好的法、好的制度讓老人可以沒有後顧之憂，但國家的財力是沒有辦法負擔這個老人照顧的花費，所以我們一直在講，現在好在是有我們這些民間的機構在做老人照顧服務的這工作，要是沒有勒？妳告訴我政府它的兩隻手有辦法照顧這麼多的老人家嗎？所以政府應該要感謝我們這些民間機構才對的，而不應該是用打壓的方式來對待我們這樣的機構，妳可以看到在這社會上有心真正想要做好老人照顧工作的，因為面臨政府食古不化的老人福利政策制度還有法令喔，說實在很多機構都做不下去了，包括我在內，我們在考慮說，如果到 101 年時，法令還是跟不上，跟實務落差還是很大的話，其實我們是有想要退出市場的。

訪：可是這樣子的話，可憐的是那些需要照顧的老人家啊！

受：對啊，真的最可憐的還是老人。所謂的財團法人它們也是必須要收費才可以營運，如果沒有經濟能力的話一樣是做不起來，可是財團法人機構它還需要靠政府去養它，政府還要花很多錢給它們，那民間的機構不用你政府花一毛錢，還可以抽頭，唉...這像聚賭抽頭一樣，你還可以課稅，何樂而不為呢！那為什麼你政府不要把法令訂的比較寬鬆呢？嗯...也不是說寬鬆，應該是說訂的合理一點，讓機構有一定的營運規模，然後愈做愈好嘛！這叫做兩性平緩嘛！而不是像現在用打壓的方式，我不是批判政府啦，我是批判整個體制的問題，妳看世界上的其他國家，尤其日本，妳看日本它對老人照顧的補助喔，我們台灣是差太遠太遠了，所以在台灣，我們要對老人講的就是說...希望你不要老嘛，哈！老了的話，除非你有足夠的老本，要不然會很淒慘的，就是這樣。真的，我跟妳講說再過幾年我也老了，我自己也在想說我老了真的要住這樣子的環境嗎？未必，我自己在做我自己都知道，我也不想要住這樣子的環境，我希望住更好的環境啊，可是，政府要有擔當嘛，要有能耐去承擔起這樣一個所謂的探討，是應該要把所有的資源給予機構嘛，而不是說你不是財團法人就不要給，要民間的機構站到一邊去，先讓你們離開市場，消滅、消失了以後再重新來過。開玩笑，這市場不應該是這樣子的嘛！那妳看包括像美國、加拿大，它們都是相輔相成的嘛，法人的機構跟民間的社福機構應該是要相輔相成的，才有辦法架構起來老人照顧的整個體系，絕對沒有說只有法人這塊，另外還有護理之家耶，護理之家是站在醫療的角度出發的，它吃盡了健保的好處，

那現在整併了之後，護理之家就慘了，它之後在健保這塊的優勢也沒了，大家一起適用一個法令的時候，護理之家的成本是很高很高的耶！所以等到將來會怎樣，它也會崩，這是我可以預見將來很嚴重的社會問題啊，如果政府沒有處理好的話，不僅僅是這個問題，還有後續整個老人照顧問題通通都會浮現出來了！那民眾因為他沒有錢所以很希望這個長照保險法施行讓他沒有後顧之憂，如果說有錢的話就會選擇去住更好的機構，那好一點的機構在哪裡？是必須要靠政府的福利去營造出來的，但要用很龐大的資金去運作出來這樣的一個機構，顯然這投資報酬是不成比例的，如果是要在沒有實際營利的情況下，要政府去投資根本就不可能投資下去。那就更遑論現在政府連營運的規模都掐著機構的脖子，不讓你多收幾個老人啊、不讓你營運，這擺明就是這樣子嘛！妳看，像我們機構有很多的空間可以運用，但就是被限制住了，那...多少人在排隊啊，但就是進不來，沒有多的床位嘛。那我們成立機構主要的意義就沒有了啊，我們不是為了賺錢，賺錢是為了營運下去，那今天連營運下去的動力都沒有了，就只能這樣子被整個壓制住啊。那老人只會是愈來愈多，這壓不住的嘛，那妳看中南部每家機構幾乎都超收、超床啊，這情況很嚴重的，它不管面積在小都還是塞床塞一大堆，這確實是蠻難堪的，問題這也是一個社會現象，它告訴你一件事就是老人太多了，政府又沒有能力去解決這個問題，政府希望老人們在地老化又做不到，那這只是空喊口號而已嘛，對不對。這口號學校也拼命的喊，最後甚至還喊出一個「在地老化」就等於「去機構化」的口號。

訪：有，我有聽過，讀過一些文獻有講到這口號。

受：唉，我真的是...。那就以妳自身來想，如果家裡只生了一個妳寶貝女兒，另一個家裡也生了一個兒子，那以後你們結婚了，獨子獨女結婚的話，所承擔的是兩個家庭四個老人家，就基本上最直系的父母部分，就承擔了四位了，這還沒有算可能上面還有祖父母勒！

訪：嗯，真的會面臨到這種問題。

受：對不對，那你們年輕人要不要工作，也還要生小孩嘛，那到時妳的子女也要照顧，老人小孩都要你們照顧著，妳說哪有這種經濟能力呢？所以照顧老人的問題嚴不嚴重，好嚴重啊！再來就是說，如果照顧老人的這種機構，都沒有意願去照顧老人的時候，那到時政府要花多少的錢呢？拜託人家來照顧老人都沒有人要去做嘛，所以現在好在是還有我們這一群人願意，那等到將來沒有人願意去做時，這個社會的問題就大了耶，一個不健康的老人會造成一個大家族、一個大家庭很嚴重的家庭問題，然後衍生出來的社會問題，最後會變成是國家的問題啊！政府難道沒看到嗎？它看的到啊，可是就拼命的要走回頭路，政府它希望老人入住機構的速度不要太快，還把原本的口號改了一下，說不是要去機構化，而是要讓老人入住機構的速度慢一點、減緩一點，最好還是住在家裡面在他所熟悉的環境，進入社區裡面老化、終老。欸...可是我們現在的機構就是在社區裡面了耶，所以老人家如果入住機構還是等於他生活在這個社群、這個社區裡面啊，社群、社區的界定不是那麼狹隘的嘛，不是僅限於在一個家裡面照顧而已，住在社區附近的機構裡其實老人家沒有離很遠啊，還是在這個熟悉的環境裡面生活著，啊最重要的是說，他得到了一個很好、很專業的照顧嘛，讓他的晚年這個最後階段可以過得很順利。我說一句實在話喔，如果一個不健康的老人家住在家裡面，那家裡面又沒有很充足的人力能照顧，你一進去老人家的房間一定是臭味難聞的，永遠都是那個味道，沒有人去處理那個味道也不知道該怎麼去處理，妳看，光那臭味都處理不了遑論他的健康照

顧，誰帶他去看病呢？那住在機構裡面，醫師可以進入機構來看門診，人是可以不用外出就能得到很好的醫療照顧，護理的部分，居家護理師可以到機構裡來幫忙換管子，多方便啊，機構的功能大不大，好大好大啊！所以說，機構沒有存在的必要嗎？開玩笑，如果住在家裡面，誰照顧老人家嘛，政府難道有辦法 24 小時派人去照顧，讓出外工作的人沒有後顧之憂嗎？絕對是不可能的，即使長照保險法實施了以後也還是做不到，還是只能用部分給付的方式，部分給付政府給我的那一點錢，我寧可說我再補貼一點錢到機構裡面去住。那草案也出來了，它內容告訴你有分照顧一級、照顧二級跟照顧三級，那照顧一級跟照顧二級的程度喔，就是健康的老人，需要接受照顧可以申請補助，那他也告訴你一級、二級必須要住在家裡不可以去住機構，你要住家裡面我政府才會給你給付，而且是給你實務給付，就是派居家人員到家裡，包括送餐、身體的健康照顧也有，它給你這樣子免費時數的給付，可以有人到你家裡去。但那家屬也會想說，你給我這樣的照顧也沒有辦法滿足我 24 小時的需求啊，我剛剛有講就是一個月裡有 8 天嘛，那剩下的 22 天要怎麼辦勒？我還是要花錢，這樣多不划算，算一算一個月的負擔更重。

訪：比入住機構還更重嗎？

受：對啊，那比住機構還花得多，何不住進機構裡呢？如果住機構的話，家屬就不用操心醫療，通通都不用操心啊，機構都幫我全部做得好好的，而且我花費又不多，那為什麼我家屬不能將家裡面的老人家送進機構接受照顧呢？政府就是在懲罰，如果入住機構就不給給付！

訪：但這樣就不是保險啊！

受：對啊！所以在討論的時候，我也有參與那個法案的討論，我直接桌子拍下去說你們這樣搞，搞到最後不用我們機構起來抗爭啦，民眾跟老人就會跳起來跟你們抗爭了！你政府給我錢就好了啊，在家裡住就不給現金給付只給實務性的給付，這是什麼想法嘛，想一想真的會昏倒。它的保險給付喔，如果給老人現金是擔心這個錢家屬不肯花在老人身上，它這就是完全以人性本惡的觀念來做事情的，開玩笑，如果都是以這種態度來做事情的，那一定會完蛋的啦！憲法賦予人民有居住、遷習的自由，民眾要住哪裡是他的權力，政府不能干涉他的自由，否則就是違背憲法了，違背所謂的法令最高位階，所以說你一個長照保險法怎麼可以抵觸憲法呢！抵觸就無效了，可是現在政府這種作法顯然就是抵觸了嘛，將來民眾他針對這個部分他可以提出憲法解釋，提釋憲然後變成國賠啊，這很嚴重的耶。

訪：政府都沒有想到這點過嗎？

受：我提了後他們才想到啊！然後他們把照顧三級訂為才可以入住機構，我們相信照顧三級的也很嚴重了，可能都有氣切。

訪：那怎麼訂這個級別呢？

受：到目前為止我們都還沒有看到定義。

訪：所以只有先列出來一、二、三級這樣？

受：我們問政府什麼叫一級、二級、三級？他們講不出來，其實有，但他們不敢宣布，怕一宣布又要再一次面臨抗爭了。可是，一開始就已經被這麼多規定限制住，將來的保險我看也是大有問題，然後再來就是政府的財務也沒有辦法去支付，而人民繳的這些長照保險費用也不足以去支付政府的那一大筆保險費用，這就跟健保一樣，那健保都快要倒了，所以現在政府也不敢把這長照保險拉到健保這塊來做，所以以後這個問題會非常的多啦，那所以吵了一段時

間以後長照保險就沉寂了下去，目前是在檯面下運作，那我們也就不知道是怎麼樣，但是真的要實施的時候，我跟妳講，真的是會為老人跟社會帶來很大的影響。這些問題很難解決，但一定要解決啊，如果今年不做，明年再做就完了，愈晚做、拖下去的話對老人來講當然是愈不利的。因為這是一種福利制度，也是一種社會保險，那社會保險就是要靠政府去承擔，它是不能倒的啊，就像健保一樣不能倒的，如果要倒了政府就要去支援，啊如果說法令、制度這方面做得很完善的話，不要去背其道而行的話，我想這些問題都會迎刃而解的嘛，對不對，你能夠滿足老人的照顧需求，也能夠滿足民間的機構去收容老人，然後把老人照顧這問題也解決掉了，那不就是三贏，家庭的社會責任也就不會這麼地重，現在的年輕人將來也才不會壓力那麼的重嘛！所以妳看為什麼現在的年輕人都不願意結婚，開玩笑，我結婚以後的壓力這麼的大怎麼敢結！像妳現在有考慮結婚嗎？

訪：現在...還沒啊，哈哈。

受：對啊，連想都不敢想，對不對。我要先求能夠養活自己，然後再看家裡面有幾個老人家，每一個家庭不都是同樣的想法嘛，我也有問我家的小孩說你準備什麼時候結婚，他說...開玩笑怎麼結呢！？歐...這真的是嚴重，我跟我太太生了三個，還被人家笑，可是我們覺得我們很幸福，我們看到很多老人家，還好有些比較高齡的老人家他們生的子女也算蠻多的，生四個五個的也有，那他們老了有四、五個子女可以一同承擔撫養責任，但生一個獨生子女的或兩個的也不算少數啊，那妳看，一個人要承擔那樣的責任很重啊。

訪：那樣負擔真的是很重。

受：因為你要達到政府補助的標準，那門檻特別的高，有工作又有房地產那就不能得到公費的補助，那要申請到公費補助的人還真的是沒有能力呢，所以變成有公費補助的這群人現在是比較幸福的，但是話又講回來，他們也是屬於比較弱勢的一群，是需要幫助的人，可是機構能夠幫助他多少？機構本身也是自顧不暇嘛，而政府給的補助也不是全額的，是部分補助而已，那不足的部分還是家庭要負擔的，譬如說收費是兩萬塊，那政府大部分是給全額補助的一半，大概是一萬三千五，所以家庭還是要付費啊，還是必須要付那差額的部分，對一個家庭來講也還是一個負擔，尤其是一個家庭裡只有一個人在工作，他要養活一家人又要負擔老人這一塊，所以說我們聽到很多後遺症已經跑出來了，因為前幾年金融海嘯啊，經濟現在有在復甦是沒錯，可是還感覺不出來有什麼好。我們看到家庭的經濟問題愈來愈多，這問題好像很難去緩減它，好像愈來愈嚴重了，那機構要幫忙可是卻也自顧不暇，所以想幫忙也幫忙不上，需要政府補助的公費補助部分，如果他家屬不願意承擔差額的部分，就會把機構的財務給拖垮，所以這很矛盾啊，竟然最需要的這群你想幫忙他卻幫忙不上，沒有能力去幫助他，啊政府只說我給了你補助了啊，就這樣子，所以家屬還是必須要負擔，要不然就會變成機構的負擔，所以我們看到很多的呆帳就是這樣形成的，每一家機構都承擔了一些呆帳，這樣的情況就會把機構的財力拖垮，讓機構做不下去。啊...我好像這部分講太多了耶！

訪：呵呵，沒關係，還有後面的部分。

受：好好。

訪：要不我們先跳到後面來好了。

受：好啊。

訪：那第四題的部分就是想請問在政策執行的過程當中，貴機構如何跟政府單位進行溝通、整合

與協調的工作呢？

受：好，這個就是一般正常的餉...機構跟社政主管機關的來文、行文啊，這樣正常的溝通以外，那我們業界也有所謂的團體，就是台中市長期照顧發展協會，我就是這個協會的理事長。

訪：嗯嗯，我有聽說。

受：對，所以我跟主管機關的溝通管道，我大部分都是以這個協會來做對口，因為協會就是代表整體的，很多問題像是評鑑指標的溝通討論啊，我們台中市政府社會處主管機關都還蠻願意跟我們溝通的啦。我想全國各縣市最具有同理心對待的縣市政府就是我們台中市政府了，真的是不錯，他們比較能夠用同理心來對待，我們看現在公務人員擔任前的宣示，那個誓詞都已經改了跟以前不一樣，它誓詞其中有一段就是「必須用同理心對待人民、服務人民」，所以能用同理心對待的政府是很重要的，那我的感覺是覺得我們台中市政府不會像其他有些縣市一樣，他們針對機構的管理是採取...我們講嚴格也好、苛待也好，總之就是他們對機構的態度是不慎重、不友善的，剛好有別於我們台中市政府的。

訪：嗯，我去年有在台中市政府社會處老人科實習，那也有接觸到他們裡面的人員，所以也有感覺他們的親切。

受：尤其是我們社會處的利副處長，他真的是完全同理心在對待的，因為他從最基層的慢慢做起來，我這20年來都在跟他打交道，他對於我們機構業界的的要求只要是他能夠做到的都會盡量，他也給機構十足的尊重，這在其他縣市是看不到的，我是真的蠻稱讚利副處長的，但是年底縣市要合併我們就會比較擔心了，我們的隔鄰台中縣，台中縣政府老人科這塊...他們對機構是比較不友善的，出了名的！所以全台灣對機構不友善的政府，台中縣政府是出了名的，這個是我們看起來蠻難過的餉，其實我們一直在講，做老人這個事業怎麼會被用比較嚴苛的態度、眼光來對待，這是不對的啦！這個工作有人願意來做，政府就應該跪在地下嗑三個頭了，說實在話，人力的問題是何其的嚴重啊，先不要談賺不賺錢的問題，光是我們在煩惱人力不足的這個問題就快煩惱死了，但我們政府現在...尤其是台中縣政府，醫院發人都請不到人啊，發了一大堆文但都沒辦法，還是請不到人啊，這是一種現象啦，所以你政府最主要的應該是要去想如何改善這種現象，而不是採高壓的態度去壓制他們，但再怎麼高壓壓制還是沒有人啊。

訪：對，這問題還是在嘛，問題這麼嚴重還是沒有去解決。

受：那妳那時在老人科實習的時候，有幫忙做什麼業務嗎？

訪：喔，我們那時候其實就是什麼都幫忙啊，只要科內的大哥、大姊要我們協助，我們就去幫忙。

受：所以就沒有接觸業務啦。

訪：沒有。

受：如果妳有接觸業務就會知道了，如果是分配在我們機構這一塊的話，妳那時承辦這個機構業務的人員是誰呢？

訪：就是現在這個許先生呀。

受：喔，那就是最近的事情而已嘛。

訪：嗯嗯，我那時候跟他訪談時他有跟我說他也是跟時候實習同一個時間進來的。

受：對對。許先生人很好啊，他就是很多事情都會先跟我溝通、討論一下，基本上有問題我都會先提醒他啦，那這樣對他執行上也會比較好做，因為他對整個機構的情況不是了解的很深。

訪：他以前好像不是在做這一個方面的業務。

受：對，所以他對這塊比較陌生，但是他人不錯啦，他比較不會用那種狹隘的心胸來做事情，我想這應該也跟他的主管有關啦，他的主管也都是盡量幫忙、協助跟支持，用同理心來看待的，所以基本的尊重他都有的啦，那我們業界對於他的觀感是很好的，但是...年底縣市合併以後就未必了。

訪：現在情況也是未明啊。

受：也不是說未明啦，我們其實也看得很清楚了。

訪：怎麼說呢？

受：嗯...基本上我們看到，怎麼說呢...張處長妳知道嘛，合併之後他應該是不會在做這個位置了，因為據我所了解他是不太有意願的，所以一定是台中縣那邊的處長了，應該就會是她來擔任。如果之後是她來輔導的話，她就會用她的那一套方法來做事情，想法就會不一樣了。我們台中市張處長非常的棒啊！

訪：我知道他人蠻好的。

受：非常好的，我跟他也都蠻熟的啊，那就是因為了解，所以他也知道我們的困難度是在哪，有同理心，如果公務人員沒有同理心來對待的話，妳想想看...我們做什麼事情都不會順利了嘛！所以妳看公務人員的誓詞為什麼現在都要加「同理心」，可想而知是多重要，對不對。喔...我好像又偏題了，哈哈。

訪：哈哈，那...再來就是請問第五題的部分，請問貴機構跟政府單位間的互動情況是如何呢？那還有透過哪些方式進行互動？

受：其實我剛剛有講像我機構，機構自己本身內部的問題除了一般的政府行政溝通跟政府機關外，我們還有協會來輔助嘛，所以整體的問題時我們都以協會來跟政府機關對口。

訪：那我請問一下說，目前像這種協會的組織是只有台中市有嗎？還是說其他縣市都有呢？

受：全部都有喔。甚至於在...民國 93 年，我記得是 93 年的時候，我那個時候還籌組了一個全國性的組織，這是因為全國各縣市的業界都已經有地方的協會了，像我們台中市一樣，那之後我就把它們整合，成立一個「台灣長期照顧發展協會全國聯合會」，所以簡稱就叫「全聯會」啦，「長照全聯會」，目前這個組織都還有，我是第一屆的秘書長，那現在已經是第二屆了，我就是負責把它籌組起來，基本上我不想當理事長，那個實在是太累了，所以第二屆的時候...第一屆的理事長也是我們台中市的○○護理之家的○院長我請他出來接任，然後我就幫忙他做所謂的秘書長的工作，那第一屆完了以後我們就請台北市、台北縣的接手，所以現在是第二屆。這個全國性的這樣一個全聯會是要對中央，所以我們在民國 93 年開始的時候，我們所謂的法令在跟政府溝通討論時都是用全聯會的協會來做為對口，那在地方上我們就是用地方的協會在跟政府做溝通，現在就是形成一個觀念這樣子。所以當內政部、衛生署它們要跟機構做溝通時，會請兩大單位、兩大組織，一個是財團法人團體，還有一個是中華民國老人福利機構協會，這是法人的機構組織；另外非法人的機構組織則是我們全聯會，所以有關這個業界的問題討論，在中央不管是衛生署、內政部它都會邀請我們這兩大單位去參與討論，來代表全國的機構，所以目前跟政府在討論相關的政策法案時，主要就是以這種模式來討論。那在我們機構跟主管機關的互動之間，除了公文來往以外，承辦人員在平常有問題的溝通就都還蠻單純的啦，大部分的時間我們的對口就是用協會來跟主管機關進行互動。

訪：那有透過哪一些方式呢？

受：包括教育訓練的講師，像我就是講師啊！那我就是負責機構，包括照服員、居家服務人員的相關法律政策這部分，都是我在上這個課啦。那像 5 月 11 號也有辦一個這樣子的教育訓練課程，我也擔任講師的工作，像我們協會在上半年、下半年也都會辦這樣子的研討會、研習會啊，因為現在新的法律規定主任、社工員、照顧服務人員、護理人員這四大專業人員中除了護理人員以外，每年都必須上 20 個小時的時數認證，那護理人員則是規定 6 年 150 個小時。我們協會則有承攬這部分的教育訓練課程，所以我們要跟主管機關搭配嘛，由主管機關主辦我們就協辦，我們協會主辦他們協助辦理這個教育訓練，必須要由政府核對通過以後我們才可以辦理，那辦理完也要發時數認證的證明，這個部分主要是在教育訓練做一個這樣的配合，那平常當然主管機關辦什麼活動，我們協會也必須要支援他們啦，然後要動員業界相關的資源去配合，相對於這樣，政府給我們的反而比較少啦，給我們機構的資源真的很少很少。

訪：政府會比較希望說業者來配合他們這樣子？

受：當然，譬如說像 5 月 11 號是第一天的開課嘛，接下來有一個系列的課程，也是老人科在辦的，那報名的人數都不夠啊，像今天就有打電話來說希望我們能夠動員一下業界趕快報名，要不然都沒有人報名人不夠就上不起來了。可是，我們說過啊...不管哪一科，像老人科它也有它的業務啊，裡面每個人都要接受政府的督考、考核跟評鑑，所以你要有一定的業務，等於成績嘛要給中央看，所以他們政府也必須要辦，不能光靠我們辦嘛，那他們辦的話我們當然就協助，大概就是這樣子啦，就像是魚幫水、水幫魚一樣，相互支援。

訪：好，那接下來的話就是第六題的部分，想請問貴機構透過了哪些方式使機構內的相關人員加強其工作態度，還有對政策服務目標的了解呢？

受：我們講教育訓練有分內訓和外訓，外訓就是我剛剛講的我們辦的所謂研習會啊這些，那以前的照顧服務人員比較少有機會能去參加這種外訓課程，是因為去年下半年政府的法令修改出來，必須要有 20 個小時的時數，所以現在照顧服務人員必須要出來參加外訓，在此之前的話幾乎都只有內訓而已，那內訓的話就看你是哪一方面的訓練，那在我們機構裡面的類型就是分一般跟專業的教育訓練，像是護理、社工這種比較專業的教育訓練，那包括我自己也會給他們上課，甚至於還有院務會議這部分還會在我們的居家護理人員的專業養成訓練課程，都是有的。所以基本上機構大部分做的好的話都是靠內訓，就是機構內部的訓練，要很有制度的去訂出你年度的工作目標，什麼時候要去辦什麼樣的課程訓練都要清楚的訂出來。那比較可惜的是，照顧服務人員的 20 個小時時數是不包含內訓的，它只承認外訓，所以我們除了對自己的內訓疲於奔命以外，還有外訓的部分，那外訓部分其實會造成蠻大的困擾，因為我有講過像人力不足已經是一個很頭痛的問題了，那一年還要讓服務員去上 20 個小時的訓練，在人力配置上很難配置的，所以去年我們協會在辦這個教育訓練的時候，同樣的訓練我們要分三個梯次辦，那一個梯次開辦三到四天，就是照服員的訓練一周開放三天到四天，三個梯次就是開三個班，讓機構可以分三梯次派員出來上課，如果不分梯次的話，妳看像我們現在滿桌子都堆滿著評鑑的資料，怎麼能有人力做？我們都還有學校的學生志工們一起來幫忙我們，這評鑑對機構來說是三年一度的大事嘛，真的是忙死了。但是機構還要去安排照服員去參加 20 小時的外訓，那每年課程其實都是大同小異的，內容都是中央訂出來的，再怎

麼上就是那些課程，但就非得上不可，不上不行嘛，我覺得這是一個很死板的東西，而且我們看它的效果跟益處愈來愈少，我們協會已經辦過一年了，那我們的感覺是這外訓再辦下去只會變得愈來愈只是流於形式，因為沒有人願意去上課，成效不是很大，他們寧可花錢去請人當人頭代上課，像現在很多醫院醫生或教師的教育積分都是需要去外訓啊，很多都是找人頭去代一代，現在這種情形還蠻多的，所以最後這些外訓就變的流於形式了，太僵硬的課程東西，對照服員來講，他今年上過的課明年還是要上一樣的東西，就變成毫無意義可言了，這種制度將來不知道會不會被改變我不曉得，總之我現在在看這些制度除了教大家花錢去買時數，要去上課是要繳費的，那除了一般政府辦的免費教育訓練外，那一般像我們協會這種辦的訓練，總是要能夠自給自足啊，所以就會收一些費用，收個三百塊也是錢啊，呵呵...收個三百塊也是服務我們的機構會員，要不然真的沒有經費可以辦的，但不辦又不行，非得辦不可，要不然妳看像我們下個月的評鑑，這如果沒拿到時數認證的話，我們評鑑就會拿不到比較好的成績呢，所以妳看這就是為什麼外訓會容易慢慢地流於形式嘛！

訪：嗯，了解。好，那接下來就是要請問說在評鑑制度方面，貴機構做了哪些的努力，然後在評鑑結果獲得優良，對於機構又有什麼益處呢？

受：好，我先講後面的部分，這評鑑結果喔...像我們已經經過三次評鑑了，第一次我們是拿特優，那後面兩次我們是拿優等，現在是因為沒有特優了啦，所以我蠻自豪的，我們這間機構一直都是個優良、有指標性的機構，那當然機構得到這麼好的成績、拿到了優等，對老人家入住我們機構是有一定的幫助。

訪：是有保障嗎？

受：對，基本上政府他也願意把老人家轉介到優良的機構，譬如說民眾在詢問的時候，政府方面雖然說要避嫌但他們會提醒民眾上社會處的網站去查詢評鑑的成績，然後去選擇他們想要的機構。這個就是在告訴民眾，評鑑決定一切嘛！成績的好壞就是代表機構的好壞，就這樣子嘛，那當然從優等選下來嘛，有人希望去住丙等機構嗎？所以評鑑成績愈好對機構的幫助是愈大。再來第二個很重要的正面性幫助就是，你機構今天要取得公費補助的契約，我們機構方面跟政府簽合約是要有條件的，必須是評鑑甲等以上的機構才能夠跟政府簽合約，才有資格接受公費補助的個案，那如果是甲等以下的就沒有機會了，政府不會跟它簽合約。所以你這個機構若是政府公費補助個案的拒絕往來戶的話，那對你機構是不利的，對機構的形象來講也是不好的。另外在評鑑制度方面我們做了哪些努力，當然，評鑑制度指標有一百多項，那在以前的話，這些評鑑制度指標像我們小型機構跟財團法人機構的評鑑指標是分開來的，其實現在已經差不多了啦！只差就是說小型機構沒有董事會啊、沒有定期開會等等的，其他其實幾乎都一樣了，那因為小型機構的評鑑都是地方政府在評的，財團法人機構則是內政部負責，所以內政部在評鑑的話是會比較嚴格、嚴謹的，那相對的財團法人機構是拿政府補助，當然要做的很好，要不然你拿錢去做什麼的，對吧。那小型機構就比較累，到目前為止我們看到很多小型機構連評鑑要怎麼做都還不知道，像昨天老人科的許先生他還跟我打個招呼說有家機構不知道怎麼做評鑑，天啊...都快要開始評鑑了，居然到現在還不知道怎麼做評鑑，這可見就是你機構平常都沒有在做嘛，評鑑這種東西是靠平常在努力的耶，不是等到評鑑前才來補做，這樣是來不及的，這很多就東西都變成用造假的嘛，現在評鑑委員很聰明的，一眼就可以看出來你評鑑資料是不是作假的，所以作假已經是很不容易的，那你機構現在才開

始要弄評鑑的東西真的是不知道該怎麼做才好。那在這個部分，評鑑制度方面，我自己看喔...雖然都會嫌這個評鑑制度很煩，但是它有其正面意義在，我進機構這麼久了，從一開始我們也是一路自己摸索過來，沒有一套很好的制度告訴我們該怎麼做，可是從有了這個評鑑指標以後，你就有依循的東西，以前我們想不到、不覺得，那現在這麼多年了以後感覺到這評鑑制度裡的評鑑指標不就是在教我們怎麼去經營機構嗎？怎麼去管理機構嗎？制定出的這套制度就是讓機構去操作，然後平常靠著這些指標去經營管理機構，不就是這樣嗎！我的感受是這樣啦！那大部分的人感受是認為評鑑是在找麻煩，沒有人喜歡參加評鑑的，我也不喜歡啊，可是我累積這麼多次的評鑑經驗，我的感覺是它真的是讓機構有個依循，就照著那五大類去做，平常就用這些指標去操作機構，可以把機構經營的有聲有色，說實在有評鑑指標是正確的，但是這有一個排斥，包括我也覺得很排斥的就是，現在我們會看的一個另類的現象，在以前我開始在經營這個機構的時候，我可以把我的護理人員全都把時間花在照顧老人家的身上，以前沒有什麼評鑑制度、沒有什麼 paper 好做的啊！只有一些很簡單的 paper、紀錄做一做而已，那現在是一百三十幾項的評鑑指標，裡面又細分了好多的細項，加起來至少三、四百項的東西，那這些東西平常要做起來的話，我想一個專業的護理人員他會沒有時間去做第一線照顧老人的工作的，所以我的感覺...尤其是這一兩年以來，我對於機構的照顧品質是很不滿意的，我們在多次的機構內部院務會議上討論到，我們真的必須要好好檢討，那我的專業護理人員他們給我的檢討報告裡面的理由很簡單的告訴我：「因為我們要做很多的行政和 paper 等等的這些東西，佔據了大部分的時間。」所以他們變得沒有很多的時間真正是去 care 老人家，那照服人員他們是必須要接受護理人員的督導，就是說護理人員是在管理照服人員的，那護理人員花太多時間在 paper 上面，他沒有太多的時間去管理這些照服人員，養成了照服人員在缺乏督導，那造成比較被動的照服人員會偷懶，這偷懶的結果就會造成老人家的照顧是有安全顧慮的，照顧品質會下降。

訪：這也是評鑑帶來的一個缺失嗎？

受：對我來講是機構內部一個該檢討的部分，因為評鑑制度所帶來的一個負面影響啦。當然這個部份想改善它，就要有充足的人數，那我最重要的支柱就是護理人員，專業的護理人員是機構裡的支柱嘛，他們沒有太多的時間照顧老人，那如果他們平常不做這些 paper 的話，等到評鑑的時候在做一定是來不及的，所以平常當日事當日畢，那當天我們就用專業軟體 key 紀錄，這些記錄每天都要 key 要做的，如果沒做完就不能下班，所以每天他們壓力都很大的啊！那在照顧老人相對上時間就花的比較少，所以這就是可惜在這，這種情況要如何去改善，只有一個辦法就是機構的經營規模必須要擴大，人力再充足點，專業護士作照顧、行政護士做行政護士的工作，這樣子就可以把工作給細分出來，老人的照顧品質也才有辦法再提升。我覺得現在真的是遇到瓶頸了啦，像以前我們老人都可以照顧的很好啊，大家全部都把力氣、時間花在老人的臨床照顧上面。但現在不是啊！護理人員有 2/3 的時間都是花在寫紀錄、寫報告上，還有六大指標一大堆的，忙都忙不完啊！所以只能說評鑑是利有弊啦，有利的是能夠幫忙機構在管理的部分，我覺得是有一個很好的依循模式，讓原本不懂業者現在懂了，那這些專家學者告訴我們要怎麼做才是正規的，但是對小型機構來講，這樣子的一個營運規模也是不利的啦，因為照顧人力上面的問題。

訪：嗯，好的。那再來就是第八題，想請問貴機構在執行老人機構安養護服務的政策過程當中，

有沒有遭遇到什麼樣的困難？如果有的話，又有何解決方法呢？

受：我覺得最大的困難就是整個政府政策法令制度的部分，對機構的規模太狹隘了，我們講小型機構，因為整個市場真的照顧者是在小型機構，小型機構占了全市場的 80%，那這麼小的規模讓小型機構沒有辦法生存下去，這絕對是跟政府的法令制度是有關的，再加上小型機構沒有政府的補助嘛，又加上一個市場的需求，因為大家為了要多收幾個老人家就違規超收嘛，或是低價競爭的方式，愈往南部走愈便宜，在南部甚至於有 8000、9000 的，我不知道妳有沒有聽說過啦！那它怎麼生存呢？

訪：這樣就變成惡性競爭了啊！

受：對啊，是變成惡性競爭，惡性競爭後就會變成是惡性循環，然後品質也就變差了。但是沒有辦法啊，它機構為了要生存下去就必須要超收啊，不超收它沒辦法活下去，這是很實際的問題，而且媒體也都在報，妳看這同樣的問題出現好多次了，而且還有主管機關公務人員被起訴啊，因為督導不周，讓超收的情形一大堆，這超收的問題已經是公開的耶，是全國性的問題，但政府針對超收的問題怎麼還是不去尋求解決的辦法？

訪：就政府是屬於消極的態度這樣子。

受：是啊，他們完全處於消極的態度，完全不理睬啊！我們透過協會組織一再在提案，最近我們全國才開完大會，還是有同樣的提案啊，可是政府修正老人福利機構設置標準自治條例的規定，將小型機構的床數規模限制往上刪，每隔一陣子就提一次，這一直都是不完美有瑕疵的，政府也一直置之不理耶，這跟心態有關嘛，跟上面那幾個輔導的主管人員有關嘛，多年來我們都跟他們在抗爭，他們一直都不認為這樣子是對的，可是我們看到問題愈來愈嚴重，但他們還是好整以暇地在那等待啊，他告訴你機構說，這是你們的事啊，法令就是這樣規定你們就是照這麼做，他們覺得沒什麼好溝通的啊。所以我在當全聯會秘書長的那一年，我曾經號召全國的機構代表到內政部直接去陳情抗爭，因為 96 年的老人福利法中的老人機構設置標準修法，這些修訂通通都不讓我們參與耶，可是這是跟我們切身相關的法令，我們想參與卻沒機會讓我們參與，所以就是因為那樣子，我帶隊選邀了 22 位立法委員幫我們背書，然後內政部長才答應在內政部一個大的會議室在那邊讓我們有一個機會陳情，那陳情的結果是本來已經要公告的老人福利機構設置標準，硬生生地趕快拿了下來，然後部長本來只答應再給我們一次參與的機會，我跟他講說不可能啊，一次絕對是討論不完的，那他就說給我們兩次，結果妳知道我們討論了幾次嗎？11 次呢，就是我參加了 11 次的討論，可見問題是少啊，可是我們當時提的問題給他們，他們一概是不理睬啊，近期就公告了，那一個法律要公告之前要在一個月之前就必須要預行公告的，先 po 在網路上，然後在這一個月內如果有什麼樣的問題意見可以提出來，那我們機構這邊也提了啊，但政府方面就是不理不睬，我們覺得這是整個中央主關機關的心態問題，那小型機構一直以來都是一個畸形的機構嘛，是一個很特殊的產物，那他們一直覺得是不應該要存在的，覺得當時是不得已讓我們存在的，所以才讓我們合法申請設立，才好管理嘛，那他已經達到管理的目的了。但，問題是說小型機構真的是承擔了照顧老人的社會責任，要不是這麼多年來小型機構承擔了這些照顧老人家的社會責任，我看老人問題可以把總統給拖下台呢！馬英九總統在選舉的時候，我也有跟他談過這個問題啊，那時候我就提醒他老人的問題很嚴重，是很嚴重的社會問題，我說：「如果你當選的話，在有關社會福利政策的部分，我希望你能夠第一個考慮到長期照護保險的問

題。」他當場承諾啦，他也問我為什麼要擺在第一個？說難道不知道政府的財政絕對是不可能這麼快就實施長照保險的嗎？我回他說這個我們都知道啊，但問題是說每一家機構都有呆帳的問題，每一個呆帳代表著一個家庭的問題，那這麼多小的問題累積出來成一個很大的社會問題，那這多危險啊，每一個老人都有被遺棄的問題，多嚴重！我說你老了以後希望被你的子女遺棄嗎？你老的以後難道想住在機構結果沒有人幫你買單付錢嗎？這樣能住得心安嗎，是不是！老人家一想到說我的兒女都不管我了，錢都不幫我繳了，我住在機構裡面真的是顏面無光啊，那種感覺是很不舒服的，會住不下去。這些媒體都知道都有報的，那曾經在民國 92 年時，為了機構呆帳這個問題，那年很嚴重啊好像是經濟非常不好，我那個時候就邀了兩位立法委員，一位是陳學聖，另外一位我不太記得了，主要是邀了兩位立法委員還有老盟一起，然後在立法院開了一次記者招待會，要求政府出面解決老人被遺棄還有機構呆帳的問題，結果那一年，民國 93 年有訂一個解決機構呆帳問題和解決老人問題的一個暫時性辦法，叫做 333，政府 3、機構 3、家屬 3，就是比如說 18000 的收費，那政府出 6000，機構出 6000，家屬方面出 6000。

訪：這是應付呆帳的問題，可是這問題還是沒有解決啊！

受：對啊，問題還是在，只是把問題推給大家。所以政府在那一年、兩年有比較勉強承擔了些社會責任，但之後又是不了了之啊，就又沒有了。變成說民間喊一下，政府才做一下而已，那這個問題我剛剛講了是一個機構規模的問題，當然要解決的話沒有別的辦法就是用法令來解決了。

訪：用法令來改善是嗎？

受：對，用法令政策這部分來改善，但其實一直以來這問題都無解啦，所以...我們也一再的向政府提案，但還是都沒辦法！我曾經為了機構的床位限制放寬直接跟內政部部长在報告的時候，那時候市長也坐旁邊啊，我們全國三個代表，就是北部、中部、南部各一個，立法委員也有在，希望政府可以放寬機構的床位限制，那時部長跟我講說他們早上被一些民間團體給纏住說不得放寬，這是第一個理由；那第二個理由就是，要放寬床數的話他認為是不可能的啦，那我就問他為什麼不可能？我說這個法令本來就是有瑕疵的，同樣都叫機構，只不過它們是財團法人機構，我們是非法人機構，但是收容的人數竟然是有不同的限制。妳想想看，一個法人機構它拿政府的補助喔，它可以收容較多的老人、設較多的床位，可是民間的機構它不能夠跟你政府要一毛錢的補助，它完全要自給自足的，那它想要來多承擔些社會責任、多照顧一些老人，那卻跟我們講說 no，那老人照顧的人數比率，法人也是有給限制讓它不要太大，是 200 床以下，那非法人機構就是 50 床以下，光是這樣子的限制就違法了嘛！法令的制定過程應該是要符合公平正義的原則，光是這個部份我就可以送監察院去糾正你主管機關了，這是行政命令耶，還不是在立法院三讀通過的耶，在你內政部就可以討論通過就可以改的，但是他們就不肯改啊，那我問他不改的理由是什麼？妳知道部長怎麼跟我回答的嗎，他們部長、科長、司長給我的回應是什麼，是說這是「政策」，就這兩個字而已，為了這兩個字，我氣得差點就把桌子給翻掉了！以前是比較年輕啦，脾氣比較不好，因為我本身是法律背景的，所以業界所有相關法令的討論什麼的，都是我在跟政府溝通的，所以看到很多的現象真的是不合理到極點，但你又吵不過他，他們就給你兩個字啊，就是政策...。我說喔...他們現在講的是政策，那等到他們老了以後磚頭就砸到自己的腳上了！大家現在都在提

五星級、六星級像飯店式的那種大型機構，但有那麼多床位嗎？沒有嘛！妳看，從北到南那麼多的小型機構，每一家滿滿的都是老人耶，那以他們的經濟能力，要讓他去住那豪華的五星、六星級機構，一個月要多個三萬、五萬的，有啊，台中醫院的護理之家要四萬、五萬耶，現在新蓋的一個澄清醫院進德護理之家要五萬、六萬，一個月薪水哪夠付一個老人家的費用呢！所以最可憐、最後倒楣的還是老人，在這一兩年我們看到的就是老人負擔不起啊，因為家裡經濟的問題，負擔不起老人的這個照顧費用就放棄了，包括健保也在放棄他們，包括社政也在放棄他們，那家屬也在放棄他們，那社工喊了一句理想化的口號，叫做「緩和醫療」，其實就是安樂死，但是現在是還沒有辦法立法的，所以一個老人家他如果插著管，誰敢拔管呢？那現在健保還有衛政單位跟社工，他們就聯手起來推動「緩和醫療」，「緩和醫療」就是說你可以消極的不治療。那我們最常見的就是冬天老人家感冒嘛，一感冒造成肺炎，那老人家的肺部都很差了嘛，肺部功能都衰竭，再一感冒就很容易造成肺炎，那一肺炎的話呼吸就很差沒有力氣，肺部含氧量差就必須要醫院去做治療給氧氣，那如果還是沒有辦法讓他達到補充相對的氧氣，這就必須要插管，那個一插下去雖然是一個急救步驟，但是緩和醫療告訴你說醫院方面必須要主動告訴家屬這個 DNR，就是所謂的不急救同意書，要詢問家屬要不要做這樣的急救動作，以前在農業時代是沒有人會簽這種同意書的啦，因為簽下去會被說是不孝，但是現在民眾都被教育的都知道 DNR，那我們在評鑑指標裡也有 DNR，平常就要告訴家屬有這樣一個同意書，那在醫院時如果遇到不樂觀的情況時可以要求醫院方面拿出 DNR 同意書，然後毫不考慮地簽下去，代老人家決定他們的生死。妳看這樣子的政策這麼恐怖的制度！所以我們看到冬天的時候很可怕啊，看到的是老人很容易的就被放棄，就只是因為一個小感冒，其實他只要插管，把肺的情況控制住大概一個禮拜、兩個禮拜的時間左右緩解下來，他就可以拔管恢復正常的呼吸，結果就因為簽了 DNR，醫院就沒辦法幫他做插管治療，就只能靠不足的氧氣在那邊等死，就這樣子看他一口氣一口氣就沒有了耶，真的是很悲哀...。那當然，如果這個老人家他拖很久了，那真的是太辛苦了我也會覺得不要拖著很可憐，如果有機會可以走就走，但如果說這個老人家是頭腦很清楚的，就好殘忍喔。

訪：真的好殘忍喔...。

受：啊家屬也很習慣就簽了，我今天機構如果不提醒家屬他們也知道，現在家屬都被教育到了解「緩和醫療」的那個概念了，我也不是完全說它不好啦，有時候早走並不一定痛苦、是不好的，但是要看情況的，醫師沒有辦法啊，只要家屬簽了 DNR，他就不能做任何積極治療啦，只能讓老人家在那邊等，眼睜睜看著一條生命在面前走了，我們經常看到這些現象。啊...我怎麼一下子講了這麼遠去，我滿肚子都是這些照顧實務的。

訪：呵呵，沒有關係啊。

受：好像聽我在發牢騷似的，哈哈。

訪：哈哈，不會不會的。那就這一題的話還有什麼要講的嗎？

受：喔，就政策的話，其實政策的部份我們就是講說...欸，其實這牽涉到第九題了嘛！？

訪：嗯，那還是我就順便一起問了。

受：好。

訪：那就是請問說貴機構認為老人機構安養護服務政策上還有哪些待改進的地方呢？或是，貴機構對於這個老人機構安養護服務有什麼願景？

受：好，那我們講說餉，目前政策上政府是推動將機構完全整併，就是將護理之家、長照機構、安養機構全部統整為長照機構啦，這個是我剛剛已經提過了，那這樣子的一個整併有一個好處啦，就是說將來適用法令一體化，將來機構的規模也都一體化，就不會有所謂的公平性的問題了，那這是我認為蠻好的部分，但就是希望它的繳費制度可以更快一些、更合理一點；那另外一個就是，我是覺得政策部分它一直在陷入一個迷思，就是「在地老化」還有「去機構化」這種迷思，因為在實務上我們看到完全不是這麼一回事，尤其是長照保險法是一個很重要的公共政策、社會保險，長照保險法一旦實施以後我們可以看到大量的老人會湧入機構，因為給付嘛，當然我剛剛有講到說台灣照顧分一級、二級、三級，還有必須要住家裡面、政府只給實務給付，那這部分據我了解現在都有開始在修正，草案也有在改，那它改成我給你實務給付也給你現金給付，你民眾可以選擇要不要去住機構或者住家裡面，這政策已經有在做彈性，因為政府知道如果不彈性這個政策就是違憲的。所以將來我們可以看到的就是說，大量的老人會湧入機構住，前提是因為少子化的影響，老人變得愈來愈多但能照顧的晚輩愈來愈少，那照顧的情況就會更為須要。所以說將來的機構餉...是怎麼樣的型態，則取決於將來的長照服務法怎麼制定，將來一體適用的法令叫做「長期照顧服務法」，那長期照顧服務法決定保險要怎麼去實施、給付要怎麼去給付啦，這都在長照服務法裡面會做一個規範，所以長照服務法我們現在來看，如果它定的好的話對我們機構的願景是光明的，如果它又是小鼻子小眼睛那種心胸狹隘的制定的話，對機構是非常不利的，那對機構不利其實也會對老人不利啊，整個都會牽動的。所以我講說，在地老化不是不好，但是社區化的機構絕對是在地老化的延伸，這是一樣的意思，那在地老化它並不等於整個去機構化，這樣的一個政策應該是要很清楚的告訴機構，而不是一直在政策上說著我就是不要那麼多的機構存在，我希望老人家就是留在家裏面，主要這個說法只是空有理想而已，卻沒有作為的，而且民間做不到、家庭也做不到，最終只會是兩敗俱傷的。所以，對未來機構的服務喔，我其實是抱持著蠻正面的態度啦，因為很多相關的法令慢慢地出來，我們蠻正面去看待那些法令，如果它不帶所謂狹隘的心態的話，是要有遠見的，那相對的機構自己本身也必須要有突破，因為我們這麼多年來像我做了 20 多年，其實我一直都不敢做太大的改變是有原因的，因為我們看到有一些法令一直是不確定的，法令不確定、未來的政策不確定，我們講說這是投資好了，這麼多的不確定我怎麼敢投資呢，不敢啊。那如果說法令很確定，對國家、對社會、對老人、對機構都是有利的，大家才真正敢做投資嘛，把老人機構服務當成事業來做，算是營利也沒有什麼不好、不對的。哪一個國家不是法人機構和非法人機構並存、並行的呢！現在是一個自由化的社會，本來就應該這樣子，甚至像有人他可能就是住得起五、六、七星級的飯店式機構，花再多錢都願意去住的，那這都是自己去選擇的嘛。府際需要開放的，如果不開放的話，那將來走不通的嘛，一定會走進死胡同去，如果永遠都是政府那雙手去管理，永遠是管理不完的啦！那機構它會做良性的競爭，不良的機構自然而然就會被淘汰掉，因為老人家他們要住機構也不希望住到比較差、不好的機構，這就是消費者的意識形態。所以基本上這些相關的長照服務法，如果這個政策在法令上是制定得宜的，我認為將來機構的願景是無限的啦，是不可限量的！因為可以看到在地老化是延伸到機構去，而不是說被局限在家庭裡，所以那種去機構化的觀念是要想辦法去突破的，因為我們當初看到有幾位學者他是一直強調在地老化這觀念而陷入了迷思，但我到現在都還想反過頭來問問那幾位學者、教授，他們也快

面臨老了之後接受照顧的問題，當他們老了要住在家裡面，但家裡如果沒有人能照顧的時候，他們要怎麼辦？請一個專人到家裡面照顧嗎？那樣的花費很大的。

訪：那真的花費很大，像以前我家裡面也有這樣請啊，也是長期請外勞，本籍的也有過，那花費真的好高喔！

受：這不只花費的問題，還有其實很不好用，因為這照顧有很多操作上的問題，那在家裡面外勞又不好管理，又不像在機構裡面我們可以統一管理，那本勞的話，如果請一個本籍看護在家裡，如果 24 小時的話那一個月要花六、七萬耶！

訪：對，所以那時候真的是蠻大的一個負擔！

受：如果家裡面有錢的話當然可以做得好，但畢竟還是少數，是極少數的不能代表其他家庭的作法都可以這樣子。所以如果是極少數的話，那絕對就是一個政策整體推動最重要的影響了。哈哈，我講的蠻多的耶…。

訪：哈哈，對啊，謝謝。

受：不知道有沒有滿足妳所要的東西？呵呵。

訪：有，真的很好，呵呵呵呵。

受：很難得啦，因為妳讀的是行政管理，一般來講會想要訪問我的都是社工系這一塊的，要不然現在還有就是老福系，老福系他們將來會走研究所這條路，那…政策的部分對他們來講也是很重要的，他們現在也面臨到上不上、下不下的情況，老福系的學生想做社工又不到那個程度，要做照服員呢，又高不成低不就的，所以變得蠻尷尬的。那我們要請社工，我們也一定要科班的人，就是大學社工系畢業的才會請，要不然的話，像弘光老福系的學生來我這實習，我們在帶的過程往往不知道該怎麼辦。

訪：是專業能力比較不足嗎？

受：這當然是一個原因，那還有就是現在年輕人…說實在話跟我們早期比的話是比較有一段距離啦，我自己的感覺是這樣，但不知道妳的感覺是怎樣？

訪：就是會有一點一代不如一代的感覺嗎…？

受：也不會啦，像我感覺妳就不會啊，妳在準備資料時有做很多功課啦，我看的出來，呵呵。

訪：謝謝，呵呵。

受：因為妳問的東西都問的很深入、很細，我之所以接受妳的訪談也是因為這樣。其實我現在不太接受研究生的訪談了，因為我曾經有過接受像科班的學生，就是社工系學生的訪談他都不知道自己問些什麼東西耶，都沒有先做功課，他不曉得到底是要問些什麼，只是為了做報告，然後我想問他的問題喔，他也幾乎都無法回應，因為沒有先做好功課嘛，那在訪談中的這些回答跟問題他也就吸收不了。因為妳看我今天談的這些問題其實都蠻白話的嘛，也有談到一些比較著重在政策的部分，這都已經是我們業者心中的問題了，那妳看妳有做功課的話就會感受得出來，如果今天是沒有做功課的話那就感受不到了，這些都是從實務經驗累積出來的東西嘛。那法令並不是這麼簡單，我們要成立一家機構也是要靠跟多少法令搭配著走、要熟悉多少的法令才可做到，那我們業界只有我這一個學法律背景的，那個我們台中市政府的許先生也是學法律背景的啦，所以當我跟他聊起來的時候就很好談，那個概念都有的嘛，所以我們在評鑑指標的討論時，在官方討論之前我和他就討論了兩、三回合了，我們把很多內容部分都討論的差不多了，在正式的官方討論時就變得比較好處理。這很多東西都是實務

性的啊，跟理論性的東西有很多時候都是有落差的，所以必須要溝通。那所以看到現在一些政策的東西，他跟實務的落差那麼大，那實務界告訴政府他們這政策有問題了，但他們都聽不進去，這是目前最大的問題，哪幾個人我就不清楚了，但我可以批判的就是他們那些官員，每次看到我去開會他們表面上都很尊重啊，但私底下都罵得要死啊，說我們去每次都是想讓他們難堪，但我們說的真的都是一針見血的問題啊，現在不改要等到以後再改的話就來不及了，我們都已經老了啊！到時候就會感受的出來，像林萬億老師他就是一個所謂的理想主義者，滿腦子就是應該要住家裡不一該住機構，這是什麼話嘛，難道能抵擋整個的社會趨勢嗎？社會趨勢要這麼的走，那就應該要順應社會趨勢，並且去緩解它的問題，譬如說我要去機構化是為了要緩解老人入住機構的速度嘛，暫緩老人入住機構的速度，那老人福利政策要做的更好，給他們更多的支持和資源，如果是這樣我們當然都願意啊！你給老人他多一點的資源，讓他們多留在家裡面一下，慢一點再到機構裡來住，因為機構裡面的人也很多，其實根本不稀罕你這麼快住進機構裡，那慢慢的讓老人家多留在家裡面享受家裡的溫暖，但這不是說在機構裡享受不到溫暖喔，到最後他們自己也會知道留在家裡面在照顧上是會不容易的，會造成家庭很大的負擔。像我都跟我的小孩講，我老了之後會自己選擇我要去住的養老院，不用他們擔心，我都跟我的小孩講說不要擔心，年輕人現在光擔心自己的工作都來不及了，擔心自己未來的出路都來不及了，還去擔心老人家的問題這是不應該的，老人問題應該是政府要去擔心的才是。現在政府在老人的福利政策方面沒有做的很好啦！

訪：要有完善的配套措施啦！

受：對，妳說的很好，妳講的是對的！我們看不到很好的配套措施，包括馬英九也是，他很快上任兩年就馬上對外承諾要實施長照保險，那時候林萬億等人都跳出來罵，說你一個急就章，我們現在社政正在推動長照十年的計畫嘛，啊長照保險其實就是把長照十年計畫直接加進去了嘛，欸...長照十年計畫那個東西是屬於社會福利耶，怎麼可以跟保險制度混為一談呢？所以變成很多原本是社會福利政策的東西，把它給抽出來擺進長照保險裡去，變成你社會福利支出減少耶！

訪：這樣子不對啊！

受：這樣子不對啊。我舉幾個例子給妳聽，譬如說我講一個最簡單的好了，我們講說換管，老人家要插鼻胃管嘛，在機構裡面換管是居家護理師的工作，它可以申請健保給付的，那他們到機構來幫這些老人家，比如說兩個禮拜一次換，然後再跟健保申請給付嘛，這是健保該給付的。結果哩，我有看過草案了，以後長照保險法實施以後，這個給付變成長照保險給付，這只是其中一項而已喔，很小的一項，它反倒是把一些原本健保應該支出的項目挪到長照保險裡面去了，為什麼我們後來反對，因為現在健保都已經快要倒了，一個快要倒的公司去承辦這一個新的保險業務，這樣對嗎？它一定會上下起手嘛，想盡辦法把大家的保費放進自己口袋去啊，我毫不客氣的批判啦！政府一直說不會啦，那我就舉這個例子跟他們講，應該是你健保給付的東西，為什麼要把它挪到長照保險裡去？妳知道嗎，他們聽了後都默默地不講話耶，然後那個中央健保局的應該是總經理吧，他就趕快出來打圓場說：「不要擔心啦，我們都有配套。」那你配套在哪裡，拿出來啊！他只會說：「會會會，我們以後就會拿出來。」但拿不出來啊，到現在都還拿不出來哩！所以他們從此之後就都不再邀我去開會了，因為他們都知道我們看的太深了，都知道他們心裡在想些什麼東西。如果政府還是照他們這樣子規

劃走，那將來長照保險會跟健保一樣垮掉的，所以為什麼長照保險當初馬英九在提的時候，就已經在放風聲了，是什麼樣的人要負擔這個的保險費，他們有兩種方案，一個是 40 歲以上的人要去承擔保費；另一個則是你只要出生就投保長期照護保險，啊這兩種模式的話，除非是用第二種模式出生下來就投保，長照保險才不會被到最後被拖垮，如果是 30 歲、40 歲、50 歲再去加保，那長照保險一定會被拖垮，因為怎麼樣，老人的數量太龐大了嘛！這裡面牽涉到一個戰後嬰兒潮的問題，民國 34 年抗戰勝利結束，那當時死亡的人數太多所以全世界都在鼓勵生育，妳看那時的嬰兒現在幾歲了，65 歲左右了啊！我那時這麼跟馬英九這樣報告他才聽懂了，到了民國 99 幾年，戰後出生的這一批人就開始陸陸續續的滿 65 歲了，也就是我們台灣的老人年齡的高峰期就是在未來的從今天開始算喔，65 歲就叫老人了，這是國際認定的嘛，所以說未來的十年是我們台灣老人的高峰期，也是全世界老人人口的高峰期，哪一個國家的老人政策做的好，這個國家就會是最幸福的，我們看到事實上就是這樣子。那長照保險法這麼粗糙喔，妳看政府就已經先收回去了，因為他們知道問題來了，一大堆的問題，這收回去是對的啦，要好好的思考，長照保險是一定要做不能不做的，但是要趕緊的做，如果愈晚做老人的處境會愈來愈糟，因為已經到高峰期了嘛，那對機構來說也是一個警訊，台灣老年人成長最快的時間就是這未來的 5 年到 10 年，就是從 99 年開始的接下來 5 至 10 年，這個高峰期一過了之後，老人的成長是減緩的，因為跟我們現在的生育率有關嘛，是會愈來愈下降的，開始就走下坡所以對機構來說也是個警訊，如果這時候機構一味的去做擴充、投資，有可能將來會入不敷出。

訪：對，不能只看眼前這一塊，可是卻沒有看到之後的情況。

受：對，所以這就是我為什麼 20 年來一直都只有這一家，因為法令政策的不明確我們都看到了，因為法令政策的不明確所以我不想要花那麼多錢去做，做這樣的機構我要花到 1000 萬啊，這投資的 1000 萬我做到現在好不容易有回本了，那你政府現在又搞了一套新的制度出來，我又要考量要怎麼做，可是我考量要做的時候又看到之後的高峰期過後老人人口數會開始下降，那政府應該要懂得修正制度啊，當然修正不會永遠的修正，可是機構就必須要經得起現在這一波的修正啊，有時候最後的修正會很慘烈，因為現在的法律就是怎麼看怎麼不對啊，下一波的修正就是...你看現在北部就蠻慘的，那個機構的家數是下降的非常的快，至少消失了 40、50 家，真的是很慘！我們一直在注意北部機構的家數，下降的數度是非常快的，因為小型機構在台北市消失了 40 家、50 家，在台北市也有議員在反應未來這政策再走下去，台北市就根本會不適合機構的存在了啊！因為機構將來的面積要...就像我跟妳講，長照服務法訂出來後，我們前陣子...上禮拜才訂出來，內政部老人福利機構輔導科的陳科長才在做政令宣達，她才在跟機構業者說未來的機構面積要突破床數限制是 ok 的，這是一個正向的，但是她在提醒現在北部的那些機構喔，未來的面積是 16 平方公尺一床的，那現在是 10 平方米啦，未來是 16 平方米耶，這在台北市很難耶，譬如說你要 50 床位再繼續申請下去的話，變成說要減床，但是現在 49 床大家都快活不下去了，你還要再減床那機構怎麼經營得下去，所以將來就會很多機構陸續的又消失了。那所以台北市議會就在討論說，因為有人跟他們反映，那他們也知道這問題的嚴重性了，現在台北市的老人現在很多都是去外縣市的機構住耶，這絕對是不對的。

訪：這樣不就是失去原本中央想要在地老化的本意了嗎？

受：是啊，台北市又是一個所謂的商業城，一個國際大都市，因為我老家在台北，我住了將近 40 年，我到台中來感覺就是不一樣，步調是很緩慢的，愈往南部就愈緩慢，台北市是國際大都市啊，走路步調都很快的，那我到台中市來第一個感覺就是步調好慢不習慣啊！我待了大概 10 年以後才慢慢習慣台中市的步調，一直把自己的生活步調放慢下來，也不是不好啦，但總感覺不對，那台北市的生活步調就是很積極、很快速的，就是有那種國際都市的樣子，將來台中市合併以後也變成直轄市了，我想步調也是會加快的。所以，其實回到原點喔，機構如果說不能夠跟著去做改變的話，我想小型機構被終結掉、消失掉是必然的，因為終結這個字詞我早在 10 年前就聽內政部長跟我講過了，他說要我們自己要注意這個危機，將來台灣的老人照顧場所絕對不會是現在這種情況的，一定會改變，因為現在這種小型機構的場域，是當年那一場的火災後的急就章加上我們去抗爭、要法令依據出來的，所以才會有這畸形的場域叫做小型機構，否則哪有什麼福利機構叫做小型機構呢！那急就章弄出來的東西，是只能應付當時的社會現象，一段時間之後現在已經看到很多問題都出來了，機構小在照顧上空間當然是不足夠的，那像我的機構早就有未雨綢繆了，我每一個人平均都是 10 平方公尺的兩倍，所以未來是可以轉型的，妳看我在那麼多年以前，在立案的時候我就已經預備到了以後，因為我在當時就已經聽到內政部長那樣跟我講，所以現在如果政府政策又改，我馬上就可以更改，這是每個人的想法、看法要看比較遠看到未來啦，要不然的話你做這行業，說實在真的是太辛苦了！像今天我要叫我小孩子去接手、接我的班，他們都會考慮說要是站在經濟的眼光來看是不符合成本效益的，沒有經濟效益，我是跟他們講說將來應該是會突破啦，是應該要突破的啦！但是，以前那些沒有遠見的機構，像是在北部的那些，現在很多都是已經消失了啊，已經去掉 50 家了，很多台北市的老人家要找機構住，機構裡也是人滿為患啊，那像台北市議會裡很多議員也在罵，我們台北市老人家要住機構沒地方住，這種聲音都跑出來了，但難保以後我們中南部不會一樣面臨這樣子的情況啊，到時大家要住哪裡去？是不是，所以我說老人愈來愈多了，現在已經到 12%，其實我看都已經到 15%，這樣就有 300、400 萬的老人，妳看選一個總統要 700 萬當選，老人就佔了一半以上，所以如果老人的問題政府不好好解決它的話，我看早晚國家會被老人的問題給拖垮了。總統還要搶老人的票才可以當選呢，我在老盟每年都會辦的銀髮族高峰會裡，我就是代表台中市去參加，我那年提出了一個提案，讓在場全國的老年人口菁英喔，就是跟那些理監事開大會嘛，我是說希望能夠在不久的將來可以在台灣成立一個「老人議會中心」，重點是由各縣市選出來的代表能夠直接在總統府設一個辦公室，然後總統要定期去聽取老人議會的意見，然後作為他施政的參考。我提出這個建議來的時候，旁邊的老人家都很訝異一直問我說我怎麼會這麼想，我說這不是我想的，其實是有參考美國的社會福利制度，美國在白宮也有設一個老人議會辦公室，不知道是每個月還是每個星期總統會去老人議會聽取他們的意見，這個就像是備詢一樣，那議會的那些人都是從各州去選出來的，然後他們是最直接的把老人問題反映給總統知道，讓總統能夠直接聽取他們的意見作為施政的參考。所以我提出這個建議然後解釋它的來源、源由以後，大家都持贊成的看法，一直說：「好啊！老人出頭天！」欸...將來真的是這樣老人出頭天啊，妳看老人占了全部人口的 10 幾 20% 嘛，啊政府還在原地踏步，法令都還是慢半拍，還不趕快針對老人問題好好地做處理、做解決，是要等到什麼時候才要解決呢？我常說喔，台灣的公務人員心態就是不做不錯、多做多錯啊，怕倒楣的還是自己，所以只想

要安分分的做到退休為止領退休金就好，少做一點事啊，怕多做就多錯，但這種怕做事的態度喔，也就造成了法令的不健全，這就是我們看到最嚴重的問題。我們只不過是一個小小的機構，但我們就可以看到那麼多的政策面問題，其實還有其他很多問題只是我沒有提罷了，但法律問題就是未來的核心，老人的問題如果沒有處理好，之後年輕人就沒辦法專心、安心工作嘛，整個社會問題就會通通都凸顯出來了，這樣整個社會也就會動盪不安了嘛，我就這樣講給馬英九聽，我還說如果他當選，第一任任內希望他能推動長期照護保險，解老人的後顧之憂嘛，也會讓年輕人沒有後顧之憂，整個社會也都會很安定，我問他有沒有辦法在任內做到，我是試探性的問啦，馬英九和詹啟賢，當時他就是內定要當行政院院長的，他們倆都當著我的面答應說好，給了我承諾啊，說如果他當選了就會推動長期照護保險，而且會把我的政見在推動長期照護保險裡作為第一要務，果然他的政見白皮書裡出來時，他就有把老人福利放進裡面。嗯，大概就是這樣子，我們也差不多了吧！？

訪：嗯，好的。

受：還有其他的問題嗎？

訪：沒有，那謝謝主任今天撥空接受我的訪問。

受：不客氣，妳也辛苦了！

訪談者：吳佩宸

訪談時間：2010/8/11 14:40-15:12

受訪對象：台中縣財團法人公老坪社會福利基金會附設私立田園老人養護中心主任

訪談地點：台中縣財團法人公老坪社會福利基金會附設私立田園老人養護中心會議室

受訪代號：N4

訪：首先第一題要請問的是貴機構目前老年人入住之情況如何呢？那這可以從目前的入住率來看。

受：嗯，我們這邊老人入住目前是以自費與公費兩種類型，那麼在自費部分當然是一般百姓嘛，公費則是來自於我們跟台中縣政府社會處的安置個案，包括 65 歲以上低收入老人、65 歲以下的身障托育跟中低收入戶的老人家，也有針對一些遊民、家暴的個案，這些我們都有收，另外就還有機構喘息的，大概就是這樣。那在我們這邊的養護中心類型是有收安養型的，養護型的是最多，還有收到一些也算是養護型但有失智情況的老人家，再來就是兩管內的臥床需要長期照護型的個案。

訪：那目前收的老年人有多少位呢？

受：我們現在有 140 位左右，是包含公、自費的個案，其中自費占 70%，公費占 30%。

訪：嗯嗯，那這樣的入住率是多少呢？跟最多可收的床位來比的話。

受：入住率的話...因為我們滿床立案是 200 床，那這樣子的住床率大概是 70% 這樣子。

訪：好的，那接下來要請問主任，貴機構認為老年人口選擇入住安養護機構的原因有哪些呢？

受：喔，他們大部分會選擇來住這裡的原因主要是因為家人無法照顧他啦，沒有專業人力可以照顧，一般有請外勞的話他就不會來了，那如果沒有請外勞又沒有人可以照顧，或說是獨居老人就會送到我們機構來，那入住有些選擇來這邊住的還有臥床家人無法照顧也會過來這邊。

訪：那我可以問一下這邊收費的情況是怎麼樣呢？

受：收費...我們一般以 5 人房為主大概是 2 萬 5，應該是說 2 萬到 2 萬 5 之間比較多啦。

訪：嗯，因為我看這邊環境還蠻好的，呵呵。

受：哈哈，對啊。那...我們有提供幾間 3 人房大概 2 萬 9，但因為我們立案是以 5 人房啦，所以還是要以 5 人房的 2 萬到 2 萬 5 的這個 level 為主。

訪：那您覺得說老年人選擇入住安養護機構的原因還有其他的嗎？除了家裡面沒有專業人力可以照顧他之外。

受：除了這原因之外，我們有透過廣告，那有些民眾看到電視廣告會覺得這邊環境優雅，那就會來我們這裡住，不過我覺得大部分主要還是我剛剛講的家裡面沒有人無法照顧這一個原因。

訪：嗯嗯，您覺得這是最主要原因。

受：對，最主要的原因。至於自己想來住的也是有可是比較少，那還有我覺得我們機構會有人想要來住，主要是說我們這邊環境非常優雅，旁邊我們還有一個流星花園民宿，那如果有老年人來住，家屬要來探視還可以順便住民宿，有一種度假的感覺啦！

訪：那所以民宿也是你們的嗎？

受：對，旁邊的民宿也是我們辦的。

訪：好的，那接下來第三題要請問貴機構在執行老人機構安養護服務政策過程當中，其服務資源是否足夠呢？可以就人力、財力及物力等幾方面來看。

受：欸...這塊的話，如果是看我們自己本身營運所請的人力跟財力的話，目前是還需要繼續加油啦，營運維艱嘛！那如果看公部門給我們的一些資源的話，現在台中縣政府的一些補助好像都不容易能申請到，可能是因為縣府經費比較缺乏，還有政府也對我們這種私人機構單位的要求比較苛刻啊，覺得說既然你們要辦這種機構那自己要去處理。比如說像我們機構老年人的交通車，頂多坐 4 個人，我想我們一天早、晚兩趟頂多載 8 人，那很需要這樣的交通車，所以我們跟台中縣政府申請公益彩券盈餘，它明明滾存 10 億了，但就是不會通過給我們經費，因為它就覺得我們是老百姓嘛，自己花錢去買就好，不想要給我們經費，那我是覺得說公部門既然就是有這樣的錢，那為什麼不要幫忙？因為我們也有收容 30% 的公費安置啊，所以我對這一塊是還蠻遺憾政府的態度啦！

訪：政府是會覺得說貴機構是財團法人的關係，所以認為在財力上比較足夠，這樣子嗎？

受：對，也有可能啦，但是經營維艱啊！你機構這個要買、那個要購置的話，可能就會花費太大，經營也就比較困難啦！所以我覺得如果政府願意的話，更何況它也不是沒有錢啊，今天公益彩券滾存 10 億盈餘耶，那為什麼不要給我們補助一點經費呢？所以我覺得比較遺憾的是在這裡啦。還有像對住在這邊的住民我們都會想說讓他來個視訊或是 skype 跟家人聯繫，有些子女、家人住在北部、南部的，讓他們可以透過這樣的方式來跟家人講講話，可是我們跟政府申請電腦給老人家使用，政府就是不願意幫忙，那業者如果這個也想、那個也買的話，成本一定不夠啊！

訪：那您覺得說這個也是政府在財力補助的部分，它們比較不願意給予機構的是嗎？

受：對。

訪：那在人力資源的部分呢？

受：在人力資源的部分喔，我們大部分的成本大多都是投資在人力這方面啦，我們光本籍、外籍看護目前請了 26 個，再加上一些專業人力，像社工 2 個、護士 7 個，我們都照人力配置的，那個都投資啊，政府單位在這部分的補助上就比較缺乏，可是我們非常的需要。

訪：嗯，所以您認為目前就服務人員的數量上還是算不足夠的。

受：希望還可以再多一點人力，那我們這邊聘請的人力是還 ok，可是有個缺點就是因為位處山上所以請人維艱啊！有些照服員待個幾天就不想待了，所以我們人員時常流動，因為他們覺得很遠、偏僻、待不下去，所以流動率比較高。

訪：那有志工嗎？

受：志工有，我們有一些小團的志工，不是大團的，他們都會來陪老人唱唱歌啊。

訪：那志工的來源都是哪裡的團體呢？

受：都是我們豐原這邊鄰近的業餘、退休的人，就是像一些社區的婆婆媽媽啦！

訪：那有學校的學生志工嗎？

受：那些學校來的都是實習生，或是參訪、辦活動的。

訪：喔...就是來機構裡面辦活動給老人家看的嗎？

受：對。

訪：嗯，好，那就財力資源的部分呢？您認為貴機構的經費預算這部分足夠嗎？

受：我們很需要政府的一些補助，不是說全部的補助啦，但就像是我剛剛講需要的一些設備器材，我覺得在這個時候政府應該是可以伸出一點援手啦，不要只會說什麼「財團法人很有錢不需要特別補助」這種話，事實上我們有一開始經營比較困難的一面，那像交通車的部分，本來就是給這些住民要去看病使用的，甚至於我們社工都需要載這些老年人出去走走、活動，像是購物樂去家樂福或是大型超市讓他們去晃一晃，或者是去廟宇、藝術展覽，甚至是去社區參與社區所辦的一些活動，可是就是沒有車子，那這也是我們遺憾的地方！如果縣府願意在這方面推動的話當然是最好，因為要讓我們設立養護中心那為什麼又不肯幫忙呢，是不是！政府這種心態真的很糟糕！

訪：那政府對於私人的小型機構其實是沒有補助的嘛。

受：那一塊是當然沒有。

訪：可是這樣對於財團法人的話，本來不就應該是有要補助的嗎？

受：政府是要補助的，因為在小型機構部分有三不嘛，不能接受補助、不能超收、不能募款捐贈，那我們財團法人是可以的，我們可以接受捐款捐贈嘛，所以我們是理當可以的。

訪：那貴機構的經費部分足夠嗎？

受：目前經費是還算沒問題，而且現在營運上也都已經從負到持平，現在是已經營運有比較好了。

訪：是從 94 年開始設立的嘛...

受：對，94 年 5 月 18 設立的，那後面這一年以來營運上都有成長，還算可以！

訪：好的，那在財力部分還有什麼覺得需要補充的嗎？

受：財力...我們最需要的就是我剛剛說在公部門的補助是希望能多增加，因為政府的增加補助會對這些長者多一些老人福利啦！妳想想看我們財團法人每年的預算錢是這樣子，所以就只能做這樣子，老人家的食衣住行我們都要面面俱到，讓他們穩定的住得好、吃得好，那多餘的像是我剛剛聊到的交通車或是電腦，都是希望政府能夠給我們一些經費上的補助，給我們的老人家提供更好的服務。

訪：嗯嗯，那就第三部分的物力資源，您認為說在環境還有設備器材方面呢？

受：物力的部分，目前是該有的都有啦，環境也蠻大的，那如果說不夠的話就是復健器材還是需要外界的幫忙，要不就是除非以後我們營運增加很多的話，可能就能夠再多出些經費添購。

訪：那就目前環境狀況您是覺得 ok，但就設備器材部分是希望能再有更多更好的。

受：對，那最主要就是缺交通車，還有電腦。

訪：好的，那就是說像在我提到的服務資源部分，您覺得說最足夠的就是環境這個部分，其他部分您都覺得說還是有些不足夠的嗎？

受：對對對。還有就是我們現在對服務的部分喔，就是復健希望能夠有再增加，那我們目前也是有在規劃增加啦！還有我們機構現在雖然也有營養師，但我們營養師跟復健師都是兼任啦，我們希望之後是能有專任的，這樣對老人也比較好，那這一塊就是需要人力上的資源溝通，像是人事費，或是未來編排上我們還會再加強，這些部分之後在董事會的開會上我們都還會再提出啦！

訪：好的，就是希望這些部分以後會有所改善。那接下來就請問在政策執行過程中，貴機構如何與政府之間進行溝通整合及協調的工作呢？

受：我們就透過政府的評鑑，再來就是稽核，還有就是公文上的往來、互動、申請，或是政府對我們監督上的一些問題我們也會給他們回應啦，主要就是公文跟電話上的往來、聯繫。

訪：嗯嗯，好。那就第五題的部份是要請問貴機構與政府單位間的互動情況如何？透過了哪些方式進行互動？

受：就是公文。那私底下他們可能會來查核嘛，各部門都會，不管是衛生局、民政局、消防局跟社會處長青救助科都會過來這樣子。

訪：那這樣的互動情況是良好的嗎？

受：當然是良好的啊，雖然說是監督意味啦，但我們只要是政府單位提出建議我們都會改善。

訪：好的，那就下一題部分就請問貴機構透過那些方式使機構內的相關人員，加強其工作態度與對政策服務目標之了解呢？

受：一般我們會有對內在職訓練跟對外的在職訓練，那對內我們都會排定不管是對照服員還是護士等的專業能力培訓，比如說在照護的技術上的課程；另一塊則是我們會對同仁的專業能力，不論是社工還是主任、照服員、護士，會讓他們去外面上課，再吸收更好的資訊回來，那每年要有 20 小時以上的在職訓練時數嘛，讓他們上課回來可以跟其他同仁分享。那我們還有另一個就是還會跟老吾老、伊甸、紅十字會啊，或是一些照管中心，他們有開一些訓練照服員的課，那他們可能排定了課程，然後借我們的場子做實地實習的部分，我們就會跟他們做配合，那也可以在其中招募一些好的人才進來我們機構。

訪：嗯，那講座的部分有嗎？

受：講座就是我們會跟家屬...妳這主要是問員工的，那員工也是有啦，不管是對內對外都有讓他們去參加講座。

訪：那您覺得說對於這些訓練、講座、課程，有對工作人員的凝聚力提升嗎？

受：對凝聚力有提升啊，譬如像是講座我們有辦有關美姿美儀、態度禮貌，或是對危機處理的講座，還是針對照護上的講座。

訪：有沒有一些比較特別的課程呢？

受：就像美姿美儀的課程嘛，我們對員工有要求家屬、來賓來機構要彬彬有禮，儀表也要很好，那再來就是也有教他們要怎麼面對家屬，因為我們幾乎都是自費的老人，所以家屬很多，那要跟他們溝通的部分都會教導。

訪：好的。那就第七題部分要請問在評鑑制度方面，貴機構做了哪些努力？然而在評鑑結果獲得優良，對於機構有何益處？

受：評鑑制度的部份我們就是依照評鑑制度指標，大概有 124 項，我們全部都有按部就班在做，平常在執行時我們都有依循這一指標在執行，因為評鑑不是能夠臨時抱佛腳的，一定是要日積月累然後到評鑑那天呈現，所以我們平常都有在做評鑑方面的準備啦，不管是行政制度、環境管理、消防公安，還是說一些權益保障我們都有在做。那另外就是說，我們很在乎評鑑，所以評鑑得到優等、甲等的話，那在第一個，在內政部方面的補助上也會對我們機構多個 5%、10%，再來就是說在我們機構的優質品質上也會讓社會大眾認可跟肯定，所以我們都會往這方面去努力。那也由於評鑑制度的一個督促，我們也會依循制度這樣執行，對於機構在照顧老年人方面也比較能夠按部就班有制度化，比較不會亂掉。

訪：好的，這題還有什麼需要補充的嗎？

受：其實這一塊裡面，就是評鑑整個機構的優良部分，我們也希望每次都能達到這樣好的一個結果啦，不過就像我剛剛講的，如果希望能夠更上一層樓，那還是需要那些資源啦，可是政府就是不願意補助給我們，讓我們也不是很高興，很無奈啊！如果要我們自己添購，那也只能等到我們營運上有多的經費再說了。

訪：嗯嗯，好。那就第八題則是要請問貴機構在執行老人機構安養護服務政策的過程中，有遭遇到什麼樣的困難？如果有，又有何解決方法呢？

受：這我們在服務政策的過程中喔，有遇到的困難很多啦，比如說我們在執行策略上有一些家屬不一定能接受，那就需要跟他們溝通，或者是說對內的管理，那些住民也是會有意見的，所以我們也都是需要跟他們溝通啦，不過最麻煩的就是他們有時會有固執性，所以常常是講也講不聽，就會發生衝突，那解決的方法我們就是開家屬座談會來溝通啦！事實上我們很有制度化的，每半年就會開一次家屬座談會，甚至於每季都會有一個伙食會，那半年還會請家屬一起來跟我們開伙食會議，平常每季的就是有營養師、廚師、社工、看護，還有住民代表一起開會討論，那住民代表每次都會讓不同的人來參與，給老年人參與感，甚至於我們還會做一些快樂餐，每個月都會有 1 至 2 次，那所謂的快樂餐就是讓他們換吃比較不一樣的，平常都是吃飯嘛，那有時就吃個水餃、碗糕，不要每次都一樣的東西給他們吃，讓他們在吃的上面也有些變化。

訪：就是讓餐點也比較彈性的。

受：對。

訪：那這是不是也會詢問老年人的意見想吃什麼嗎？

受：就是從伙食會議裡面來跟他們溝通，那老年人我們也會依循他們的身體狀況，因為很多都有高血壓、糖尿病啊，還有牙齒的有無來做處理這樣。

訪：嗯，好的。那還有遭遇到其他困難嗎？

受：我們最大的困難目前就是交通方面嘛，另外一個比較困難的也是跟交通有關，就是就診問題，因為我們機構這邊都是慢性病老人嘛，他們看病、拿藥是最頭痛的，那車少遇到緊急狀況需要救護車時，那我們在豐原這一帶需要請救護車的話，醫院都是要錢的，那家屬有時就會抱怨還要再繳這個錢，但如果說我們機構幫家屬墊，這樣又不符合成本效益，所以有很多的困難在這裡啦。那送進醫院住院，也會有遇到些問題，就是病房住幾人房，那家屬也會有抱怨貴，這就是我們在執行上的一些困難啊！看病回來後藥很多，那老年人不愛吃藥的還會偷藏藥，在管理上我們也會很麻煩。

訪：那有遇過欠費的情況嗎？

受：喔，欠費的情況很嚴重啊！所以我說政府不食人間煙火，他們都想說機構一定會賺錢，但事實上我們現在整個養護中心的住民積欠費用、呆帳的情況，目前有 150 多萬呢！好多齣，這原因就是有的家屬他們把老人送來這邊後就避不見面，或是繳費只繳一點點。

訪：那這部分的解決辦法要怎麼辦呢？

受：唉，目前也只能這樣子啊，我們也是盡量有在找一些資源，那所謂的資源就是找看有沒有人要認養他，然後幫他墊費，或是說有人捐款的時候幫她處理這樣子。因為不繳錢的個案，其實也就是他家境真的是很差沒有錢了，那我們也不能說隨便把老人遺棄啊，所以欠費這一塊也是我們很頭痛的問題。

訪：所以這也是一個很難解決的問題啊。

受：對啊，這真的是超難的。

訪：嗯，那還有其他的困難嗎？

受：嗯...第一就是財務嘛，再來就是看診、住院，還有就是欠費，那其他其實就是還好啦。還有，如果說在老人照護上的困難，就是失智老人這類比較難照顧，因為在照護上有一些認定，比如說他可以遊走，那不小心他跌倒了，有時候這種情況家屬就會怪我們機構沒有照顧好，可是我們把老人約束的話也會被怪說怎麼把人綁著，所以我們是要依醫師指示，需要把老人家約束起來才會這麼做，否則隨便約束老人家也會被說沒有人性。可是我們完全照失智老人 1:8 的人力照護，有時候一個人照顧八個人太忙也是會有沒顧到、不完美的地方啦，那照護員有時候在忙的時候，老人家走一走就不小心跌倒了，就像小孩子依樣有時很難防的嘛！好，那再來問第九題吧。

訪：嗯。第九題是請問貴機構認為老人機構安養護服務政策有哪些待改進的地方？或是貴機構對於老人機構安養護服務有何願景呢？

受：我們經營到現在喔，在服務的策略上是一直都有在改變啦，我們是希望做到更專業的部分，不管哪一個住民，負責管理的照服員都必須要管控好，對人、事、物、地都希望之後能做到一個定位型的控管策略，所以一個老人家住進來，在這個房間一定是有主照顧的看護、護士，那這些負責主照顧的人員們，就必須要對他的任何東西都要很清楚，這樣才能夠把老年人照顧好嘛。另外在活動的部份我們每天都會有排定早上、下午給老人家去活動、復健，還有每個禮拜六、日我們也都會有大型活動，家屬有時候也會來共同參與分享。那對未來的話，我們的期盼就是除了把機構整個營運穩定弄好外，還要作外展的部分，走到社區化，像目前我們機構也有做居家喘息的服務，那未來我們把機構更穩定，還會再擴展到其他服務上。

訪：嗯，就是希望再過幾年可以做到更多社區化的服務囉？

受：對，在人力的部分我們也會再多培訓一些人力資源，讓機構隨時人力都夠，這也是我們的遠景啦。最後一個願景就是我們希望盡量走科技化，就像我有講的視訊、電腦、skype 給老人家使用，甚至於讓老人家身上帶個什麼，如果他跌倒馬上會反映給我們人員知道，或是有能有一個儀器讓每一個老人家的身體資訊都可以有他一個專屬的紀錄，可以馬上把血壓、脈搏等等的資料輸入進電腦裡，讓我們能夠更好控管機構內的老人家們，不過這塊可能要往後看有沒有機會就是了。

訪：嗯，這部分在經費上可能也是很大的一個問題了。

受：對對，這只是我們一個願景啦，希望能有實現的一天就是，哈哈。

訪：哈，好的，那差不多就是這樣，謝謝您接受我的訪問。

受：嗯，好的，不客氣。

訪談者：吳佩宸

訪談時間：2010/7/3 12:40-13:24

受訪對象：南投縣私立寶優老人養護中心 副院長

訪談地點：南投縣私立寶優老人養護中心辦公室

受訪代號：N5

訪：首先要先請問貴機構目前老年人入住之情形是如何？

受：入住率現在是百分之百，目前是 49 床住滿的。

訪：嗯，那近幾年來的入住率是都還不錯嗎？

受：還可以啦，大概就是有口碑，所以口碑建立起來也就不太需要有什麼廣告，都是透過家屬之間的介紹。

訪：好的。那在第二題就是要請問貴機構認為老年人口選擇入住安養護機構的原因有哪些呢？

受：我是覺得最重要是因為家屬沒有辦法照顧，或者是有時間沒有能力照顧。這有分兩個部分，一個就是說家裡面的人都要上班嘛，要上班的人那等他真的有能力去做的時候，他沒有能力去照顧，就算他晚上能照顧家裡老人，但會影響到他白天的工作，所以說這個問題可以講很多原因啦，但我覺得最主要的原因就是家屬他們沒有時間，或者沒有能力，所謂的沒有能力是他們沒有受過這方面的專業訓練，所以大部分是這兩個原因讓家屬會把老人家送進安養護機構來接受照顧啦。

訪：嗯，那您就是覺得最主要的影響就是這兩塊。

受：嗯，對。

訪：好，那就第三題的部分，想請問貴機構在執行老人機構安養護服務政策過程當中，其服務資源是否足夠？可以就人力、財力、物力等幾方面來做說明。

受：我覺得如果以我們的角度來講的話，這個部分我們人力是算 ok 的，因為人力上還算是充足。

訪：目前是有幾個服務人員呢？

受：15 個。

訪：15 個是包括照服員跟社工嗎？

受：欸...社工人員只有我自己一個啦，照顧服務員有 12 個，3 個護士，所以是 ok 的啦。啊如果說志工方面的話，我們志工很多都是家屬自己跑來當志工的，所以我們的志工也沒有什麼說對外要募集多少，也沒有什麼志工隊的，主要都是家屬自動自發來幫忙，因為我們每次只要辦活動他們都會很踴躍的參加。再來財力方面，因為我們是小機構啦，所以算是還好，ok 啦，如果大機構的話負擔就會比較重，啊政府的補助我們這種小機構是沒有補助的。物力方面的話，我們就是逐漸在增加設施設備，最主要是我們經營也有一段時間了，民國 80 年就開始做了，那 85 年搬來這邊，都有之前的一個模式基礎在了，而且可能是因為我去學社工也有關係啦，有去暨大念社工所，所以也知道一些辦活動的方向，我也辦過一個活動得到全國特優過，是有關於創意比賽拿到一個特優，所以在物力資源方面，因為我們機構也比較精簡啦，不會鋪張，但我們活動在辦是很有持續力的，比如我們機構有辦唱歌活動，是每個禮拜都一直在辦的，不會像有一些機構可能會活動辦一辦就後繼無力了，其實有時候機構辦

活動要先找出那個動力，我們有學社工的都很知道不只團體需要動力，個人也是需要動力的。

訪：那現在是每個禮拜機構都有辦活動嗎？

受：對啊，一定辦活動的，辦活動老人家也會很快樂啊！

訪：嗯，那您覺得說在服務資源的部分，貴機構的人力、財力跟物力都算是足夠沒有缺乏的嗎？

受：對啊，這個部分是 ok 的啦。

訪：那還有什麼其他的服務資源是我沒有講到的，您覺得可以補充的呢？

受：最主要就是...欸...妳有看過我寫的論文嗎？

訪：沒有耶。

受：喔...我在暨大的時候寫的畢業論文就是有關小型機構的外展服務，其實機構的外展服務受到了很大的一個限制，所以說我們政府的一些外展服務都不會放給小型機構來做，一定是找財團法人的機構來做，但是當小型機構它有能力想要擴大服務的時候，也是受到很大的限制，這部分已經是很久的問題了，講也沒有用，每次去開會講，像老人保護都輪不到我們，只能說我們能夠幫忙的就盡量幫忙，主要就是政府還是不願意釋放出來給小型機構做這些服務，因為政府現在還把小型機構當作是營利機構，那這個部份來講的話就是到現在還是沒有辦法。但牢騷歸牢騷，我們還是做我們的服務啦。

訪：嗯，那接下來是第四題的部分，請問在政策執行的過程中，貴機構如何跟政府單位間進行溝通整合與協調的工作呢？

受：很簡單啊，我們隨時就是電話連絡，只不過講歸講，有沒有用是另外一回事了。那我們每次評鑑時，也會跟評鑑委員講我們業者在經營上的一些困擾，像是政府一直侷限我們 49 床，其實這侷限我們機構 49 床沒有道理嘛！就是讓有能力的人不能發揮他的長處，讓他擴展服務，其實是在限制我們的發展，那只讓財團法人、護理之家沒有限制，讓它們一直發展，可是到底誰的服務品質比較好很難講，因為評鑑所出來的結果，有很多人都認為說護理之家其實不如安養護中心，那為什麼會有這樣子的一個情形，就是因為它們已經沒有辦法去 hold、控制護理之家要求到哪樣的品質，如果沒有達到那樣的品質就把它刷下來，政府(衛生署)沒有這樣子做；但是，在安養護中心這部分，內政部會這樣要求啊！

訪：因為管轄的單位不同嘛！

受：對啊，是不一樣的，而且我們的評鑑還有明定如果丙等以下就要限期改善，但護理之家是根本沒有這樣的規定也沒有處罰，它還是可以照樣的接受政府的補助，這是存在的一個政策的漏洞。

訪：那護理之家也是有接受政府評鑑的嗎？

受：它們是今年才開始評鑑的，我們是從 90 年就開始接受評鑑的，所以歷史淵源是不一樣的，那主管單位的成熟度也都是不一樣的。當然，依護理之家要求的精準度是幾個就幾個是很精準的，但是它們把一塊很重要的部分就是社工拿掉，不知道妳知不知道？

訪：嗯，我是沒有著重在護理之家這個部分，因為它不在我的研究範圍啦。

受：嗯，那妳可以稍微提到這個部分啦，但是可能在整個文獻探討裡面能再擴大點這方面的問題，也會讓妳論文多點豐富度。我是想說這整個的現實的環境妳有必要去了解，那透過我們業者這邊很直接的就知道這個環境的現實情況是怎麼樣，所以我們很多這類的小型機構都轉型去做護理之家。

訪：嗯，好的，我之前也有觀察到轉型這個情況。

受：因為為什麼它們要轉型到那邊去，就是因為護理之家有先天的利處啦。啊我們沒辦法轉型，是因為我們也有我們先天的考量，哈哈，這沒辦法，我們自己也不願意跳來跳去的啊。

訪：那就是跟政府單位的話，進行溝通整合有一些開會或是聯繫會報嗎？

受：有開會，聯繫會報很少，因為一般有問題的話承辦人員就會直接跟我們聯繫，或者是疾管局、衛生局都是直接電話聯絡或傳真。

訪：那有各個機構跟政府有一些聯合的...

受：喔，妳說對話窗口嗎？我們有聯誼會，不過這個聯誼會是跟護理之家一起的。

訪：是說南投縣這邊的嗎？

受：對對。它有一個名稱叫做長照機構，妳可能要了解一下這部分，因為以後我們的主管機關可能會變成同一個啦，就是衛生暨安全福利部。

訪：因為是以後長照保險的關係嗎？

受：也不是耶，長照保險是後來的，是因為說之前行政院組織法有打算要把這兩個部分合在一起的關係啦。

訪：喔，我之前在做小論文的時候也有聽說過，本來中央那邊有想要把安養護機構跟護理之家統整，但好像又不了了之。

受：還是會啦，這個政策好像是民國 100 年還是 101 年一定會統整，啊這陣子中央就必須要去修法。妳可以想想看喔，同一個主管單位，這邊護理之家，另一邊養護中心，那安養護中心限制這麼多，可是護理之家限制那麼少，這樣不平等的啊，所以內政部就是必須要趕快去想、去修法，要嘛就是兩邊都限制，要嘛就是全部都開放，看是要照護理之家還是要照安養護機構。但如果以一般福利來講都是易放難收啦，本來規定這樣子，那之後要縮的話護理之家一定會不肯啊，所以可能會朝向放寬的方向，可能啦，要是沒有改變的話之後政府也很難去管理，因為整個都不一樣的規定。那在平時的溝通上，都很暢通啊！透過網路、電腦、電話、傳真，還有直接來也都可以啊，因為我們機構平常也常有政府單位過來關心，或是來頒獎跟發獎金。

訪：那您認為說在這題的部分大概就是這樣子。

受：對，溝通很暢通啦。

訪：好的，那在第五題的部分是要請問貴機構與政府單位間的互動情況如何？透過那些方式進行互動呢？

受：這題好像重複耶...

訪：其實是跟上題有一些相關的。是想問說，那這些互動情形在私底下也是有嗎？您是覺得說貴機構跟政府單位間的互動是良好的嘛？那跟縣內其他機構比呢？

受：對對。還好吧，政府它也不會說特別對哪間機構特別好嘛，我覺得都一樣耶。

訪：嗯嗯，那透過的方式就是像剛剛講的，主要還是用電話的方式是嗎？

受：對，電話最快了啊，還有直接過來也可以啦，那私底下的互動就比較沒有了，其實也是不太適合啦，互動上還是覺得盡量是公開比較好，我們也盡量避免私底下的。

訪：嗯嗯，好的。第六題是請問貴機構透過那些方式使機構內的相關人員，加強其工作態度與對政策服務目標之了解呢？

受：嗯...妳都是在問政策的部分嗎？因為我們一般來講是不會讓工作人員了解的太複雜啦，就會很簡單告訴他這部份我們以後會怎麼做而已，至於說工作能力就是靠一些教育訓練，這個是一定要的，而且都一直在做。

訪：那頻率大概是多久一次呢？

受：辦的頻率大概是 1 個月至少 2 次，我們有時候會聘請外面的老師過來機構，或是我們去上課完回來宣導。

訪：因為我知道服務人員每年都要有 20 小時的時數。

受：對對。

訪：除了 20 小時，那機構本身還會辦什麼額外的訓練課程嗎？

受：我們最主要的就是一個分享的課程，像是我們同仁去上完課後回來都要分享給其他同事。就是由他上課回來再擔任一次講師，讓其他沒有去上課的人了解。

訪：那在講座的部分呢，有辦嗎？

受：欸，沒有辦什麼講座啦，因為我們的時間都很緊，所以主要還是以照顧老人家為主。如果有一些小課程的話，花的時間不多，比如說花個 20、30 分鐘這樣而已，並沒有 1、2 個小時的長時間。

訪：那您覺得透過這些教育訓練跟課程有沒有使機構內的工作人員的向心力、凝聚力提升呢？

受：這些課程來講的話，是會提升他們的工作能力還有一些工作默契，其實這個平常也都落實在每天的工作當中啦。

訪：嗯。好的，那在的第七題的部分，則是要請問在評鑑制度方面，貴機構做了哪些努力？那在評鑑結果獲得優良，對於機構有何益處呢？

受：當然以我們來講的話，就是平時都這麼樣子做嘛，沒有很特別啦，只是把累積下來評鑑委員告訴我們需要改進的地方再改善做好而已。那評鑑結果優良對我們的益處喔，我是覺得還好啦，南投縣因為目前經費的關係，也沒辦法給你什麼補助啦，啊獲得優良就是給我們一個肯定。

訪：那有給獎牌或是什麼頒獎儀式嗎？

受：獎牌有啊，但沒有頒獎儀式啦，只是他們有拿過來啦，哈哈。

訪：那就是這樣子獲得優良對機構在招收方面呢？

受：在招收方面的益處喔，我也不知道耶，因為我沒有做過這方面的民意調查，哈哈。

訪：但是一直一來招收是不是都還不錯呢？

受：招收還可以啦，蠻穩定的，反正就是收滿了。

訪：所以一直以來入住率都還不錯囉？

受：入住率還 ok 啦，就小機構嘛，小小間的而已，哈哈。

訪：那南投縣的話，是算財務比較困窘的縣市嘛，所以其實在政府給機構的補助上都比較缺乏囉？

受：是沒有補助。

訪：那除了金錢之外，有其他額外的方式補助嗎？

受：住在這裡的住民就是很高興我們得獎，那他們也會很得意地跟家裡人講這間機構得獎，大概也只有這樣子啦，那外面的民眾也會幫我們推薦，像是我聽說佑民醫院的醫生就有跟病患推薦說，要是我們這家住不習慣的話大概也沒有其他機構住的習慣啦，哈哈。

訪：哈哈，那民眾應該也會覺得不錯，因為醫生也推薦嘛。

受：不過我們對那位醫生也不是很認識啦，因為我們的特約醫院不是在佑民，是在別間。

訪：好的，那我接著問下一題，請問貴機構在執行老人機構安養護服務政策的過程中，有遭遇到什麼樣的困難？如果有，又有何解決方法？

受：喔，這個就回復到我前面有跟你講到的，我們跟護理之家是兩個不對等的情况下，這個也是有算是競爭服務啦，在同業之間的收容對象上是有重疊的，幾乎都是一模一樣。

訪：不過護理之家不是收到三管的嗎？

受：對，那我們可以收到兩管，所以是差不多的，而且它收容的年紀沒有設限，那我們養護機構是有設限的，收容的人數我們也有設限在 49 床，它們是沒有設限的，最多可以收到 199 床。如果是在財團法人的部分則是沒有設限的，你有多大就可以設多多的床位，只要有財力的話，所以我們還是有遇到這方面的困難。那這問題要怎麼解決呢，還是回歸政策面來解決，這沒辦法因為它法令就是這麼定，只能修法來改，所以我們機構只能去反映這個現況，但也沒辦法做什麼，所以評鑑委員來時我也是有跟他們反映這件事情啊，希望公平啦，不要說讓經營這塊的人受到了不平等的待遇。

訪：那還有本身機構在推行這個服務的時候，有遭遇到什麼樣的困難嗎？有欠費的情形嗎？

受：對，妳講的欠費是一個重點！幾乎每一家機構的欠費都很嚴重，在機構裡這情況真的是很常見，但不只小型機構，連財團法人機構、護理之家也都是很嚴重的，我講的很嚴重是真的真的很嚴重，因為幾乎每一家機構都有聽到這種情形。那這問題要怎麼解決？縣政府是叫我們不要亂丟啦，因為老人家還是要把他照顧好嘛。

訪：那貴機構這個情形嚴重嗎？

受：我們這個情況是還好啦，目前他們如果有困難的我們都會先跟他講，如果有困難可以先講，那我們機構這邊可以讓他分期攤啦，讓家屬不用那麼擔心。那目前有一個老人家，一直到他過往以後家屬都還蠻講信用的，就是都有陸續匯款過來，把他欠的費用就慢慢來還，所以我們這邊情況是還好，有聽過其他同行講真的是把老人家帶過去住以後，家屬就全家搬走，整個遺棄老人家了。

訪：嗯嗯，那目前感覺到的困難大概就是這些嗎？

受：對。

訪：好的，那最後一題就是要請問貴機構認為在老人機構安養護服務政策上有哪些還需要改進的地方？或是貴機構對於老人機構安養護服務有何願景？

受：首先第一個部分，就是上面講到的安養護機構跟護理之家合併後的問題，那個困難就是要改進的地方，所以我就不再多講了啦。那在對這個服務有什麼願景喔，我覺得很多方面可以去講，光從食衣住行這四大方面來講的話，在吃的方面，就是機構要很精確的掌握老人家的狀況，雖然不是很容易，因為吃的飯要拿來秤，要怎麼秤嘛，光這樣子可能就會影響到機構的運作，不過還是希望看以後能不能推廣機構老人吃的食物能夠量化，就是推行像速食麵還是什麼的，營養都已經弄好一包包了，然後打開沖水就可以，整個食物營養、份量都固定我是覺得還蠻好的，而且又很透明跟清楚，老人家營養也夠，雖然我們機構也是有請營養師，但是你要營養師每餐都盯那些食物的份量也很難，那真的是要拿磅秤秤才可以說比較精準耶，所以說要做到科學化還是有一段距離就是了；衣服來講的話，我們是鼓勵老人家穿自己

的衣服，可是有些老人家的衣服不一定適合他但他卻一定要穿，所以我們是希望說能改進看有沒有衣服是能冬暖夏涼的，這是有可能的啦，因為我看運動選手穿的排汗衣很保暖又通風，但是價錢不便宜啊；接著在住的方面，就包括住的品質、用的東西，那像我們機構除了給老人病床之外，我們還有給床頭櫃，全部都是用原木的。為什麼我們會花這麼多錢給老人家用原木的床頭櫃，因為我們覺得原木的香味跟質感對老人很好，啊病床是沒辦法，要考慮的有護欄的安全性，所以一定要用那種病床，如果是用比較矮的床，怕意外會容易發生，所以一率都是用病床，要不然我們也想給他們用更好的東西，你給他們用最好的，他們也都會感受的到，也讓他們比較有像在家的感覺，這種原木的床頭櫃也比較安全，不會太容易被推倒嘛，哈哈，這就是以住的來講，我們一步步朝這方面，雖然我們機構不是很豪華，但我們讓他們使用的東西希望是用的比較好的；再來是行的方面，我們會時常帶老人家去郊遊啊，一段時間就帶他們出去走走，用復康巴士，我們機構有大復康，這是我們的一個方式啦，只是說如果要去比較遠的地方會稍嫌不方便啦，而且老人家不太能坐太久的車程，也需要給他們能躺一下、休息一下的時間，所以出去我們也不會玩太久，大概最多就半天行程。

訪：那家屬大家也都參加很踴躍嗎？

受：噢，都會相搶著呢！那相搶的時候就是分配輪流或是抽籤，哈哈，食衣住行大概就是這樣。啊還有一個很重要的就是經濟來源，這又要提到另一個部分就是長照保險，這範圍又很大了，當初我要寫論文時本來要寫，但真的是太大了所以就作罷。

訪：嗯嗯，因為我們目前長照保險部分還沒有規畫得很完善啦。

受：欸，對，還有就是說我們這個政策有點像是「拼裝車」，日本抄一點點、德國抄一點點、荷蘭抄一點點，那抄到荷蘭自己看了也覺得怪怪的，哈哈。

訪：只能說是在制定上沒有很符合我們台灣的現況啦。

受：如果說要學日本就該學的徹底，就像是我們國民年金學一半而已，所以造成以後我們國民年金的問題就會很大。

訪：嗯，這個問題，像我之前訪談是有業者跟我講說他也是很害怕十年長照到最後會變成跟我們的健保一樣，到最後負債的情況也會很嚴重，如果說政府沒有規畫好的話。

受：嗯，健保局是不會倒的啦，這是先決條件，大不了就是變成用全民買單，像現在健保就是全民買單，啊不然就是想要漲就漲一下保費。那長照保險我們要回歸一樣，因為以日本的系統來講，是以國民年金為基礎才發展出來，但我們國民年金先決條件就比日本弱，因為我們把一些有能力繳款的人排除在外，公保、勞保、農保，這些有錢人他們都不用繳國保，所以國保本身的發展就很畸形了，真正有能力繳費的人都被排除在外，剩下的就是一些老弱婦孺啊，沒有錢也沒有能力的人加入國保，那這些錢從哪來，就是由其他的人或是政府補助來的，所以這發展就很危險，基礎不穩定那發展長照保險真的是很可議的啦，保費不知道要收多高呢！而且民眾實際使用的意願可能也不高，據我之前的數據，大概只有 1% 的老人才會用到喔，不是 10%，以前說有 10% 的人是殘障人士，結果說不對還要再濃縮，是 10% 的 10%。大概就是這樣子啦，服務的願景因為有一些東西很大，那我們這種像小螺絲的小機構也不知道能起什麼大作用啦。

訪：那有什麼期望呢？

受：嗯，就是希望服務能更穩定啦，像在北歐來講，它們是由政府來負擔費用，如果有看一些文

獻就會知道，它們國家課稅也是很高，可是福利也就比較好啊。那有什麼願景，就是一步一步走而已啊，沒有什麼願景啦，因為權力也不在我們身上。

訪：希望政府單位能多聽你們的意見嗎？

受：這個喔，其實我之前在暨大念書時也有很多當官的同學啊，他們職位有的都當很大啊，其實有時候沒有一些壓力團體去跟政府施加壓力，我覺得他們也是很難會好好聽我們的意見啦。那只是說，希望政策不要走太快，這種政策定下來就像是財務的一個黑洞一樣，如果沒有做好的後以後會很麻煩。

訪：就是說希望政府在制定政策時能規畫的比較完善再執行嘛？

受：當然啊，那都是我們納稅人的錢嘛，不希望政府朝令夕改的，哪有那樣的，會造成我們人民的困擾嘛！那大概就是這樣子。

訪：好的，謝謝今天您接受我的訪談。

受：不客氣。

訪談者：吳佩宸

訪談時間：2010/6/7 14:00-14:30

受訪對象：內政部中區老人之家 主任

訪談地點：內政部中區老人之家主任辦公室

受訪代號：N6

訪：那首先第一題要請問貴機構目前老年人口入住之情形是如何？

受：我們到昨天喔，公費安養的老人有 95 位，還有另外公費低收入戶養護的老人有 124 位，還有也是公費長照，就是身體比較不好的我們目前有 95 位，那另外還有自己付費屬養護的老人家有 2 個人，自費安養的老人家，就是身體比較健康的老人家有 46 位，本家另外還有比較特殊的就是遊民收容所，我們有 50 位的遊民收容，所以目前到昨天為止有 332 位住民，入住率差不多是 85% 左右。

訪：那其實還是以公費安置的老人家比較多就是了。

受：對，因為我們是公家機構，所以主要以照顧比較弱勢、經濟狀況比較不好的老人家為主。

訪：好，那在第二題的部分就想請問貴機構認為老年人口選擇入住安養護機構的原因有哪些呢？

受：好，我們自己認為喔，或是從我們的老人家情況來做統計，我們覺得獨居的老人因為比較沒有人能夠照顧他，如果在家裡的一些工作，像是三餐煮飯、洗衣等等都沒有辦法自理，又沒有人可以照顧，所以就沒辦法在家裡獨自生活，這就是一個很大的原因；另外家中沒有人可以照顧他，然後也沒有子女，或者是說子女無力照顧也有可能，再加上失能，那就更需要有人照顧，所以說政府沒辦法照顧就只能讓他住進機構來接受照顧，這大概就是第二個原因。因為沒人照顧，還有再來是老人失能，失能他可能就是失智或是他身體機能退化啊，沒有辦法自己照顧自己，然後家屬也沒有照顧能力的話，那就是需要照顧的機構，或者是老人自己選擇，因為現在很多老人機構嘛，很多老人想說自己沒有家人那乾脆就進機構住來接受照顧也好，所以這些原因大概都會造成老人入住機構啦！

訪：那像老人之家的話，其實公費安置的個案比較多嘛，那這樣是不是也表示說在經濟上也是一個原因呢？

受：喔，我們公費的話就是老人他是低收入戶才是公費的嘛，就表示他家庭經濟狀況不好，所以不是自己沒有錢就是子女沒有錢，也就照顧不來，那這經濟也是很大的因素啦，如果針對公費這個部分的話。

訪：嗯，所以您認為就是這幾個因素。

受：嗯，是的。

訪：那接下來在第三題的部分想請問主任說，貴機構在執行老人機構安養護服務政策的過程當中，其服務資源是不是足夠呢？可以就人力、財力、物力等這幾方面來說明。

受：好，那以人力來講喔，當然再多我們都還是會覺得不大夠啊，所以就以現況來看來說明啦。我們目前的人力大概是職員有 25 人，另外司機、工友、技工、廚師還有照顧服務員，就是監護工我們公家機構稱為監護工啦，那老人福利機構設立辦法裡的名稱叫做照顧服務員，所以總共這部份我們有 25 人，那遊民所那邊還有駐衛警察 5 個，約聘僱人員有 3 個，然後從

內政部彰化老人養護中心借調 1 位護士，還有臨時人員 47 個，裡面包括外包的護士 10 個人，然後照顧服務員外包的有 37 個人，所以目前總共有 105 個人(25+25+5+3+47=105)。那我們還有一些志工可以幫我們，這些志工的團體形形色色都有齣，那目前固定比較常來的有差不多 195 位，包括有佛光山的啊、佛教、基督教跟天主教的團體，還有像法鼓山跟我們附近達德商工的學生，都會來我們這邊來幫忙，所以我們除了自己的人力外還有志工的人力可以幫忙。

訪：那這樣看來志工的人力也算蠻多的嘛！

受：對啊，志工算還蠻多的。那我們這的員工來講，大部分都是具有公務員的資格，所以素質、經驗都還算是不錯啦，應該是優於私立的機構。那再來財力的部分喔，因為我們是公立機關，那一切的開支來源都是靠政府的預算支應，所以我們也沒有募款的壓力，那經費也算是充足，如果經費愈多當然愈好但也不能講不夠，但是因為院舍比較老舊，所以也還不是很周備啦！要不然一般來說的話，這樣的經費財力應該是算足夠，沒有什麼困難的。

訪：那您認為財力這部分是 ok 的。

受：對，那像物力的部分，老實說我們是真的不滿意啦，因為院舍老舊將近 40 年，還好現在是有在進行整修了。那設備當然也許是不夠好啦，但這陸陸續續有開始在添購，經過我們編列預算來做改進。

訪：喔，那所以可以跟政府申請嗎？

受：對，我們就是編列預算不是申請，每年的編列預算然後立法院通過後，我們用自己的預算來執行去購買。

訪：那其實我看這邊的環境還算不錯嘛，而且地方也很大。

受：對啊，我們這大概有 3.5 公頃，所以環境倒還不錯啦，旁邊也有森林公園可以去散步、爬山的，環境還算是優雅啦，只是說院舍比較老舊點，現在正在進行整修了。

訪：嗯，好的，那這個地方還有什麼覺得需要補充的嗎？

受：我們在物力資源部分來講，優勢大概就是因為我們是政府機關嘛，然後佔地也算大，那環境也優雅，也有政府的很正常的運作制度啦，所以在運作上都沒有問題，但是機構規模過大已經不是主流了，現在的主流是小型機構社區化是比較好的啦，所以我們跟這個社區化的理念是有落差的，這是比較不符合主流的看法。

訪：好，那接下來就是第四題的部分，請問在政策執行過程當中，貴機構如何跟政府單位進行溝通整合及協調呢？

受：因為我們本身就屬於政府公立的單位，所以我想我們在層級上我們有自己的上級單位，還有運作管理的模式，所以跟相關的政府機關，不管是上級或是縣市政府的聯繫，我想在溝通協調上應該都是沒有什麼問題的啦。

訪：所以在溝通聯繫這些部分還蠻頻繁的囉！

受：溝通聯繫還蠻頻繁，那跟縣市是有很多要聯繫、溝通的都沒有問題。

訪：那有什麼方式呢？

受：喔...公家機關跟政府的聯繫就是說用公文的往返，像很多政策直接可以用電腦印出來，那很多的資料透過電腦就可以取得，所以這個應該都沒有什麼困難啦。那跟縣市政府我們一開始會先簽約，就是我們要接受縣市政府的轉介公費安置的個案，啊簽約當中還有包括設立一些

條件，像是權利義務包括縣市政府要付錢給我們，或者自費的家屬自己提出申請啦，我們跟他們收費，這些部分都沒有問題啦。那跟其他縣市的地方政府簽約以外，我們還有像鄉鎮公所所在三節時都有慰問金，鄉鎮都會來發慰問金，我們需要匯報給他們人數，所以這樣的互動都很頻繁，比較是用透過公文、電話、聯繫會報做互動。

訪：那這樣其實也牽涉到下一題了嘛，就是要問說貴機關跟政府單位間的互動情況是如何？又透過了哪些方式進行互動？

受：這就是我剛剛講的，我們是內政部自己所屬的單位，我們的上級就是內政部，那是跟縣市和鄉鎮是平等的，那跟政府的互動方式就是用公文、電話或是開會，大概是這些。

訪：會有辦什麼活動嗎？

受：活動也有啦，但是不多，活動主要是我們上級單位會辦一些比較大型的聯繫會報，這是縣市政府跟相關單位一起參與的，那在這會報裡面可以解決一些互相的疑問跟困難，也可以促進、增加溝通，那我們自己辦活動也會邀請他們來參與啦，比如說我們有的時候會辦研習活動，那會請他們來參加，但當然不會每個人都來啦，每個機構派的人也不一定，大概就是以這樣子的方式來做互動。

訪：那主任您認為目前這樣跟政府的互動情形算是還不錯的，是嗎？

受：應該還算是不錯啦，只是不牽涉到要錢、要人的問題的話，其他的業務問題都還是蠻好溝通的。

訪：好的，那第六題的話是想請問貴機構透過了哪些方式使機構內的相關人員，加強他們工作態度與對政策服務目標之了解呢？

受：我們自己本家喔，每個月都有辦理員工的在職訓練，那這種訓練主要是照顧服務方面的訓練為主，以護理跟照顧服務為主，然後加強我們對服務對象的一個品質。那另外還有一種叫個案研討會，有特殊的個案我們會提出來大家一起討論。

訪：所以是不一定、不定期的嗎？

受：我們特殊個案研討會是上半年、下半年各一次，那每一季都會有一個一般的個案研討會，就針對新進院民適應的情況來做討論，或是一些比較特殊的個案突然發生的異常或特殊要處理的行為啊，大家覺得比較棘手的，我們就會特別去做指導。那我們也會有辦一些政策性的講座，這些通常是上級要求的，像人事行政局或考試院要求，每個機關都要辦理一些像法制、兩性平等、行政中立這種政策性的講座，然後我們自己當然也會辦常常我們跟我們專業相關的專題講座，邀請專家學者來做演講，像我們社工、照顧服務員的也都有，針對專業訓練方面的課程來辦。那我們針對新進人員陸陸續續進來，也會差不多每半年辦一次新進員工的內部講習，那我會參與把政策性的工作交代他們。那對於機關的安檢像是安全消防演習，每半年會辦一次，這是政府規定的，每個機構都要辦有關安全防護的演習，還有我們每個月都會召開一個家務會議，家務會議也會安排一個讀書會，指定同仁做專題，針對一些書目來對同仁提出心得報告，讓大家互相討論這樣子。還有我們會派同仁去比較好的公私立機構去參觀學習，另外還有一個數位學習，這個是政府有規定的，所以說專業知識也很重要啦，也有很多在講怎麼加強服務態度的，或者是個人情緒管理的課程，那透過這些訓練應該是可以加強同仁的工作態度或是對工作目標的了解。

訪：那您覺得說這個成效如何呢？

受：我倒覺得說同仁還是陸陸續續有調動跟退休的啦，所以要不斷的做這樣子的研習，那通常會有一段時間效果還不錯啦，可是總是需要一直不斷的增強觀念或是增加一個激勵啦，都有效但就是平常要一直不斷持續著就是。

訪：好的，那在第七題的部分是想請問說，就評鑑制度方面，貴機構做了哪些努力？然而在評鑑結果獲得優良，對於機構有何益處？

受：因為以我們內政部對福利機構評鑑是每三年一次，啊我們也是每三年就會面臨到一次，像今年就是又要接受評鑑啦，我們上次 96 年是拿到優等。那在評鑑過程當中，內政部會設計評鑑的內容就是它的指標項目，那你機構要做到的程度標準喔，就是照著裡面做，那平常就要這樣做啦，當然評鑑之前也會因為要準備資料，所以檢視說自身到底有沒有做到指標項目嘛，所以我想評鑑制度對於機構來說是有正面意義的效果啦！機構會透過這個評鑑加強不管是硬體還是軟體，就是像設備、安全或是機構內部該辦的活動、對老人的關心等等，所以我想評鑑對機構是很有幫助的，可以讓我們從透過評鑑的指標項目裡，來做改變或是改進。那所謂評鑑如果獲得優良的話，當然以我來講的話因為我是機關首長嘛，吃人頭路當然要做好啊，呵呵。如果是私立機構的話可能就不一樣了，它們可能會以這個做廣告，我們機構是優良的，就能夠吸引更多的人去住。啊當然對我們機構來講，獲得優良我們的名聲會比較好，至於增加收容率倒是還好而已啦，因為我們這邊大多都是政府公費轉介過來的嘛，所以好處其實沒有很多，但得到優良總是能增加員工的自信心，也增加榮譽感嘛！在領導上我也有好處，同仁在向心力、歸屬感方面也會增強。

訪：那這個評鑑制度，以公立機構來看初評是給地方政府評，還是說一樣是給內政部評呢？

受：喔，以往喔...這次的之前就是 96 年以前的評鑑一直都是內政部的評鑑小組直接來機構裡評，啊今年稍微不一樣的就是它先安排兩個教授，然後有一個叫做自願接受的初評，這是今年第一次辦的，我們機構也有參加，那評鑑小組就是先派兩個教授來，類似試評，然後也是初步的看看你機構的準備方向對不對，準備的資料充不充足，或者有沒有走偏或是不好的地方讓老師來指導，再來之後就是評鑑由內政部的評鑑小組過來評鑑。

訪：所以這只是內政部對公家機構才有的嗎？

受：應該是全國吧...哦，應該是你在縣市裡面立案的私立機構是縣市會先評過，然後再送給內政部評鑑小組去評。

訪：那在這評鑑結果優良的話會獲得什麼補助嗎？

受：以我們公家來講的話是沒有差別的。

訪：不會說因為評鑑優良然後有給一些資源嗎？

受：那個私立會有，我們就是沒有任何影響。

訪：可是私立的話，我知道好像是地方政府會給，是嗎？

受：對，但是私立機構也可以向內政部申請補助，所以成績優良的話好像是有一些相關補助的，但就我們公立機構的話是沒有差別的啦。

訪：好的，那這一題還有什麼要補充的嗎？

受：沒有，大概就是這樣了。

訪：好，那我再接著問下一題。請問貴機構在執行老人機構安養護服務政策的過程當中，有遭遇到什麼樣的困難？如果有，又有何解決方法呢？

受：因為全國有 1000 多家的老人福利機構，所以老實說競爭還蠻激烈的，那因為政府有規定機構有一定的收容率，所以多少預算你應該收到多少人，那老實說我們是沒有達到它規定的標準啦！

訪：那現在貴機構的收容率是多少呢？

受：入住率差不多 85% 左右，啊不過比全國的收容比率來講的話還是比較高的，全國的平均收容比率才 72% 而已，我們還比它高一點，不過因為公家機關肩負著政府的政策嘛，特別是花的是納稅人的錢，所以會被要求得更嚴格，一定要再提高收容率，所以我們對這方面會比較有一點困難跟壓力啦，因為你要維持市場的競爭力，那私立有些是財團的機構，它們有背景，蓋的又漂亮，財力也比較雄厚、充足，整個設備環境都弄得很好，所以這讓我們壓力還蠻大的，我們機構在競爭力上是會比較弱一點。那所以說，我們就會發展比較多元的服務來解決啦，像原本我們只有安養，後來又有養護性的，之後再增加長期照護個案，那未來我們甚至還會再增加失智的老人收容，因為失智老人的情況會愈來愈普遍，人數會愈來愈多，那這方面需求也就會提高，所以我們會因應這方面的變化，來擴充更多元的服務，包括之後也許還會有日間托護，但目前我們還沒有，因為那個一方面設備還需要再增加還有空間的部分，但空間的部分我們是不怕啦，現在我們也在整修，只不過在人力部分可能還不太夠，那最重要的還要有接送的服務啦，這是我們未來需要再增加的部分。要跟私立機構競爭的話，我們公立機構可能還是需要做一些改變，增加些我們機構的服務內容啦。

訪：那還有什麼其他的困難嗎？

受：嗯...院舍的老舊當然是一個困難嘛，但還好的是我們現在已經開始在整修了。

訪：是全部都要整修嗎？

受：目前整修是以安養的為主，那養護的部分還算是新，只是內部需要逐步的改善，所以我們一直都有在改善啦。那還要加強一些院舍的無障礙環境設計，這部分還需要做一些改善啦，因為我們這裡是屬於山坡地形的，有一些地方真的是不符合要求，那我們也會陸續做改善那目前我認為我們本家遭遇的困難大概就是這幾點了。

訪：嗯嗯。那在最後一題的部分就是想請問貴機構認為在老人機構安養護服務政策上有那些待改進的地方？或是貴機構對於老人安養護服務有何願景呢？

受：因為老人如果他是低收入戶，然後就是申請公費補助由政府免費來照顧他，但還是有一些是介乎邊緣的，雖然他不算是低收入戶但在經濟上也是有困難的，那目前我們可能要增加這部分的照顧，就是給中低收入戶的個案。

訪：所以目前是只有低收入戶但沒有中低收入戶，是嗎？

受：嗯，我們是有打算...事實上政策是開放的啦，但現在只是說跟縣市政府的協調還沒有好，可能要針對中低的這部分也要開放收容就是，啊這個就是我們經濟上的補助，不管是縣市還是中央都要多給這些老人家一些經濟上面的補助，那這部份我們還在做協調，讓縣市也能夠負擔，老人也覺得這樣的補助可以讓他們到機構這邊來居住，這個政策可能還是要再檢討、改進的，那我們政府應該要依照民眾的經濟能力來給予部分負擔的補助。那至於未來對於老人機構安養護服務有什麼願景喔，當然這個機構的建置跟改善優質的生活環境是最基本的條件嘛，讓老人覺得說住的舒服、有吸引力，這個是一個最基本的，那我想我們也需要再擴大一些重點式的服務，像長期照護的床位太少了希望可以再增加些，還有失智老人也是我們將

來要擴大的，不管是我們原來的老人因為退化造成失智，還是說其他失智老人的收養需求，希望將來能夠來滿足這些要求，等於是開創這些急需跟社會上比較熱門的服務需求，另一方面也打開機構的知名度啊，讓機構的優質部分可以使社會更接受，讓我們努力在照顧民眾的形象能深入民心，大概就是這樣子。

訪：嗯，那...還有什麼需要補充的地方嗎，我可能沒有問到的部分？

受：嗯，差不多就是這樣子了。

訪：好的，那今天謝謝您接受我的訪談。

受：不客氣。

訪談者：吳佩宸

訪談時間：2010/8/6 14:05-14:52

受訪對象：彰化縣私立吉祥老人養護中心

訪談地點：彰化縣私立吉祥老人養護中心辦公室

受訪代號：N7

訪：首先要請問貴機構目前老年人入住之情形是如何呢？

受：我們現在入住率大概八成到九成，可是因為我們在彰化縣市的話還有託收身障機構的公費住民，所以我們機構裡大概有 6、7 位是未滿 65 歲的，是跟縣政府配合託收的。

訪：嗯，好的。那第二題則要請問位機構認為老年人口選擇入住安養護機構的原因為何？

受：就我們經營角度來看的話，我會覺得第一個可能是我們機構所建立下來的口碑吧，因為我們對外沒有去做任何宣傳，所以都是家屬自己過來，或者是我們跟縣府配合的相關醫院，比如說秀傳、彰基，那醫院也會定期來查核我們機構大體上的情形，然後列為合作對象，會公告於網站，就是假如這個個案需要在機構收容，那醫院就會 print in 出來 ok 的機構名單出來讓家屬去選擇。

訪：就是讓家屬去參考這樣子。

受：對對。

訪：那還有什麼其他的嗎？

受：那第二個原因可能就是說，因為我們也有做統計，住在我們機構鄰近彰化市的個案大概有七、八成左右，除了那些託收的個案以外，所以可能跟在地性也有關係，比較鄰近，那再來就是說我們機構跟醫院也近，如果個案有什麼狀況的話，護送方面也比較沒有問題。

訪：所以您認為老年人選擇入住安養護機構的原因，對你們機構來說大概就是這兩個原因了。

受：對，啊假如說是價格方面的話，我們平均收費是在 2 萬左右，所以我們應該是沒有削價競爭的這問題，不會覺得我們機構是比較便宜的，但如果跟護理之家比的話可能又是有區隔。

訪：嗯，好的。那還有什麼要補充的嗎？

受：大體就是這樣子，那再來就是公費托養安置的，這是沒有辦法拒絕的，因為公費說要安置個案過來我們機構，那我們就要安置這個個案。

訪：所以政府的公費安置就是沒有固定的，要安置在哪個機構就在哪嗎？

受：嗯...剛開始的時候要去哪家機構是縣府安排的，可是因為一些輿論的力量，所以現在縣府就會看所機構簽收的個案，就是比如像我們吉祥已經收到一半以上，就不會安置個案到我們這邊，會把個案安置到公費比較少的機構，然後就列一張清單，依照地域性列給個案看。本來政府有簽了 20 幾家機構，那因為地域性、機構收容的個案多寡，那篩選後就剩幾家讓家屬看過選擇，家屬看過決定後就回呈給政府。

訪：所以最後決定還是靠家屬、個案那邊嗎？

受：對，那如果個案他們喜歡某一家，但是縣府就覺得不 ok，也是要在縣府有否些限制之下去做決定。

訪：好，了解。接下來在第三題要請問貴機構在執行老人機構安養護服務政策過程當中，其服務

之資源是否足夠？

受：在我們人力部分，就是專職的護理人員比較缺乏，可能是因為現在年輕一輩都希望說在醫院比較有多一些臨床經驗，那如果說有些在臨床有十幾年的工作經驗的護理人員要轉戰來機構，他們的價碼又比較高，因為他們總覺得經驗的累積應該是要跟薪水成正比，但對我們而言會覺得這是會造成我們成本上的壓力。

訪：那現在貴機構的服務人員數是多少呢？

受：我們照服員台籍有 10 位，外籍的也有 10 位。護理人員我們有兼職的，總共有 2 位兼職、2 位正職的。

訪：那有志工嗎？

受：志工是沒有，不過現在有些學校會要求學生有志工服務多久的證明，那我們都會願意讓他們來做一些短期的，像是一天幾小時或是假日的，都是他們自己找過來的。

訪：那有家屬過來當志工的嗎？

受：沒有，因為我們在這環沒有去做整合，主要就只是學生，還有一些協會，我們有固定基金會的一些人會來幫忙帶阿公、阿嬤，那如果我們有辦活動，社區媽媽跟社區發展協會，或是以我們的一些人脈來找些免支付的團體來表演。

訪：那在財力資源的部分呢？

受：因為我們已經經營 10 年了，那我們收容的個案數還算穩定，在現階段的話我們是沒有很大的問題。

訪：所以您是覺得就目前情況，貴機構在財力上是足夠的。

受：對，我覺得財力資源上還算足夠啦！因為我們已經經營 10 年了，那在早期經費比較缺乏而已。

訪：在物力資源的部分呢？

受：物力資源的部分喔，因為我們機構這棟並不是自己的，是用承租的方式，那以前這一家是婦產科醫院轉型的，所以主架構跟很多房間的設計是以醫院的架構下去，我們再去做部分的修改，沒辦法大興土木，但在我們經營者的角度來看大興土木也是沒有那個必要的，因為你符合法規就好了，大興土木以後也不是我們自己的，而且花費也很大，輒就成本的話如果是輒就在自己的資產上面會覺得理所當然，但是建立在別人的資產上我們還要一直被輒就，那就會覺得不 ok，所以在設施設備的方面就是用補強，那大興土木就不會。

訪：那就設備器材跟整體環境的部分，您覺得現階段足夠嗎？

受：設備器材是覺得還足夠啦。整體的環境大體上就是妳看的這樣，但因為我們機構沒有綠地嘛，所以會有一些大型的圖，讓老人家有一些視覺上的享受，那我們這邊又鄰近藝文館，藝文館如果有辦相關的活動我們也都推阿公、阿嬤去參觀，所以我們的照顧模式是這樣子。

訪：所以主要就是沒有綠地。

受：對，因為在市區比較沒有那麼大的地方。

訪：那還有其他我沒提到的服務資源，您覺得有要補充的嗎？

受：服務資源喔...因為在現行機構裡頭，它需要一些其他的團隊介入，比如說營養師、社工跟藥師，那醫生方面我們是有配合彰基跟漢銘醫院，至於營養師跟社工我們都有請到相關的兼職的人員，那再來就是藥師方面，因為藥師在整合照護計畫裡頭，還有政府大方針的十年長期

計畫裡面也是有藥師諮詢這方面的介入，但是政府都沒有明確的方針要做到哪個地步，所以在這方面的話...我們又要按照政府的政令走，因為評鑑制度裡有這一項，可是呢，又沒有明確規定，那我們機構有找到相關的藥師，可是我們跟藥師也都不知道該做些什麼，所以在這方面會感覺到比較窒礙難行，這也是跟政府的法令有關係。

訪：嗯，那接下來第四題的部分，請問在政策執行過程中，貴機構如何與政府單位進行溝通整合及協調工作呢？

受：我們在跟政府的執行面是屬於配合狀態，就是政府有公文過來要我們配合相關執行的話，我們就回文然後檢附相關的資料，至於有沒有太密切的做溝通啊，這部分是較少的，幾乎沒有啦，因為我覺得人家是我們的主管，那他們要我們做什麼我們就乖乖地照做就好。

訪：所以在這一部分您是覺得比較沒有達到，之間關係也沒有那麼的密切就是囉？

受：不知道其他單位會不會這樣啦，因為在我們的主管單位老人科裡頭，它的專員變動率太高了，那我今天跟承辦員互動還不錯，結果他又調單位去別的地方，那這樣子要一直去培養那些官場文化的話我們也很累啊，等到培養好了你那邊又換人，其實不是說一定要送禮還是什麼，只是說我們的溝通模式、聯絡方式都覺得ok的時候，承辦員又調職了，那我現在就會覺得不用刻意去跟主管單位那邊培養關係，他們交代什麼事情我們就照做就好了。

訪：就沒有特別要讓兩邊的關係更加密切這樣子嗎？

受：對對，因為他們汰換率太高了。

訪：我有聽說過，因為我上次去做訪談時也有聽科長講他們又換新的人了。

受：對啊。

訪：嗯。那接下來就是要請問貴機構與政府單位間的互動情況如何？透過了哪些方式進行互動？

受：就是跟剛剛講的類似，用公文、電話聯繫比較為主而已。

訪：那在私底下有跟政府單位有什麼互動嗎？

受：私底下互動就是掛零。

訪：那有沒有辦一些活動，機構辦的政府來參與，或是政府辦的機構這邊去參與呢？

受：我們曾經有跟政府合辦大型的機構九九重陽節的活動，那因為我們機構是績優單位嘛，所以也有配合政府的政令去輔導其他評鑑比較不佳的機構，那這兩個活動是有跟政府相關的主管單位關係有比較密切一些，可是就像我說的，處理的不錯結果他們承辦員又換人了，那換人的話，新來的承辦員他不一定跟前一任的行事作風一樣，所以他如果沒有很熱絡，我們也就不會特別去熱絡了。因為我會覺得只要我們不違法、配合政令，那他們是官嘛，我們覺得還是少勾搭為妙，只要把自己機構裡的老人家顧好就好了，這對我們來講也比較重要。所以說，跟政府單位之間的互動是很少的，除非他們自己來找我們啦。

訪：就是貴機構本身是不會主動跟政府單位有比較多的互動。

受：對，我們是處於比較被動的狀態。

訪：好的，那接下來第六題是要請問貴機構透過那些方式使機構內的相關人員，加強其工作態度與對政策服務目標之了解？

受：這邊的方式，像我們家的話，因為我本身是護理人員，那我們自己本身還有再進修，那我自已會覺得跟著我的員工很辛苦啦，因為我一接收到的資訊，我們就會開始往前跑，那早期只要我有上什麼課，只要我自己認為適合我們機構的，我就會抓著員工一起上課，那在上課的

中間我會告訴他們一些我知道的新的理念、方針或東西。那現在的話，就是只要有相關的課程來，我就會請員工去上課，而且政府的政令裡是有規定要上滿 20 個小時的在職訓練，所以他們都會去上課。那再來就是我們內部的話，每個月也是會做在職進修，是大家輪的，不管你是護理人員還是看護人員都要做相關的 paper 報告，如果不會電腦的阿姨就請會電腦的小姐去抓資料，他們自己會去熟讀後，然後簡略報告。這部分的話，我是覺得他們多少都會吸收，而且多少都還是會有一些壓力，那他們就會把那些不算長也不算短的 paper，去看一些關於我們這個領域不管是照護的，或者是說心裡、壓力的調適的文章，內容像是約束的病人要注意哪些東西？他們都會做這方面的涉略。

訪：那有辦一些講座嗎？

受：我們曾經跟台灣長期照護協會有一起辦在職教育訓練，那縣府就做協辦。

訪：這是辦給縣內的機構參加嗎？

受：嗯嗯，就是發通知給縣內的相關機構讓它們過來參加。

訪：那還有辦些什麼比較特殊的訓練課程，或是特別有加強工作人員態度的一些訓練呢？

受：就是我們還會有危機式的處理啦，像是假如說這個月有一、兩個個案因為意外事件被家屬抱怨，那我們就會在每個月例行性的開會上做檢討。再來就是最新加入的一個訓練就是每個月我們都要考員工一個技術，就是關於照顧方面的技術，那因為我們旗下員工很多嘛，所以會每個月輪流，像是 A 先跟我考，他考核過就去考其他員工，外勞也是要去跟他考，所以他們每個人就要把那技術練的熟練才可以去考別人。那還有我們是連外勞也會做在職教育訓練的，就是我會出考題，然後請翻譯老師把題目翻成越文，然後交叉比對讓他們做填充題去寫。

訪：所以貴機構的外籍看護都是以越南籍為主嗎？

受：對，現在全部都是越南的。

訪：那透過這些教育訓練、講座，您覺得說對於員工的向心力、凝聚力有沒有提升呢？

受：嗯...不是我說我們家好啦，可是我真的覺得我們家的姐姐妹妹們都是很為這個家付出，因為有他們才有今天的吉祥，那我覺得他們對機構的認同度都很高。至於說這些教育訓練會不會提升他們，我是都跟他們講說，很多東西是可以做一個自我的投資，那今天你不在這個機構工作，但萬一你之後還是要走這個領域，在面試的時候人家都希望你可以為機構貢獻比別人多，那我想你之前的投資就會大大提升了自己。所以我都跟我們員工講說要好好的對自我投資，那他們在我們機構去上相關的在職訓練也都是公費公假的，所以對他們來說是沒有損失的投資。那在看護的話，他們會覺得一輩子都做看護的工作，但是在十年照護計畫裡頭，還有以後可能有長期保險下來之後，有一環是做居家服務的，居家服務裡面有一個是居服督導員，是管那些居服人員的，那在這次的訓練課程我就有找我們一位看護一起去，他就跟我說：「啊！看護以後還可以做類似文書行政的工作喔！」他就會覺得說自己的定位好像提高了，也會覺得自己不是只能把屎把尿，他還有另外一條路可以走，所以他們也都樂意去參加，我也就會讓他們公費公假去上課，我也常常告訴他們很多新的資訊，讓他們知道不是只能終其一生的都只做看護的工作，也可以跳脫去轉型做別的相關工作。我是很慶幸有他們啦，也很感謝他們都為這家機構在付出。

訪：嗯嗯，這樣真的很不錯，而且也讓他們能學習到不同的方面課程。

受：對啊。我的態度就是我會拉著他們走，如果他們學習的意願高，我們就一起上課，一起學習，

也一起成長。也因為我們這是小型機構，那考慮到政策面的問題，小型機構在以後長期保險或是十年長期照護計畫下來，政府的焦點都在大型機構、法人、護理之家，那都沒有 focus 在小型機構這塊，給小型機構的資源還是各方面都很少，那在資源給的很少的情況下，我們小型機構的前途就很堪慮了，所以我就會跟我們機構內的員工們講說，像我之前都會讓他們去上居服員課程、當失智症的宣導員，就是志工，那每年要去做 10 個失智症的篩選，才會有那個志工證，然後我也帶他們去上愛滋病的輔導課，那我都會告訴他們為什麼我會這麼做，因為有因才有果嘛，以後如果這個機構因為政策的關係被淘汰或是沒落了，那很多政策面的東西都考慮到錢的問題，你政府就是不撥款給我們這些小型機構，那小型機構怎麼去自籌款項跟那些大型機構競爭呢？因為民眾去那些機構就會有補助，那就能少自負點錢，這樣誰不會去那些機構呢！所以我就跟我的員工講說，他們跟著我的時候，我當然會幫他們找出路，就是要把很多證照都備在身上，在長期照顧保險裏頭有一環是「早期發現早期治療」，那那個預防的動作就是衛生講座，就是去宣導民眾要去做什麼做什麼，那如果要做去宣導一定是要有證照在身嘛，所以現階段我都會跟他們說有能拿到證照就備在身上，等到我們機構有天要去轉型的話，我們可以去衛生講座啊，因為有這些證照我們就可以跟政府申請進到社區去做講習啊，多了我們機構的 income，也多了他們的出路，所以現在我們的員工都蠻配合的。

訪：這不管是為了機構還是自己本身都是多了很多的出路嘛。那第七題就是要請問在評鑑制度方面，貴機構做了哪些努力？然而在評鑑結果獲得優良，對於機構有何益處呢？

受：評鑑制度真的是很煩人，像我們去年寶祥評鑑做了大概半年，因為我們每個月去 follow，然後開始分工，不管是護理人員還是看護都全員動，甚至是外勞也開始做清潔，很感動的是他們都會跟著我一起努力，那外勞我都沒有叫他們說地板要做到多乾淨，他們都會自動拿那鋼刷跪在地上刷，看到我心都很痛要他們不要這樣，他們還會跟我說：「老闆，沒關係啦，這樣比較乾淨！」就是達到好的等地大家都會覺得辛苦是 ok 的。那今年是我們吉祥要評鑑，就是在社會司上面有公布跟 97、98 年不一樣的指標，今年 99 年有新的評鑑指標，那時候從社會司 download 下來後，在去年 11 月我們大家就把可以分區做的部分分工負責，像是固定要做個案報告、開會、家屬衛教、住民衛教等等，這些我們都已經分配好，看幾月誰做幾月誰負責都分配好了，陸續開始做，也一直在做整合跟補充，所以評鑑日期還沒有定時，我們機構就已經弄了半年多了，妳看我們辦公室這麼亂就知道，哈哈，很多的資料，那他們就是一直在補新的東西進來，只要我們有做任何活動也是再添補進去。

訪：那寶祥跟吉祥是？

受：一邊是長照一邊是養護機構。

訪：喔，所以就是你們有兩間機構！

受：對對。

訪：那您覺得說在評鑑結果獲得優良，對機構有什麼幫助呢？

受：優良的話可能就是對不管是機構還是員工的自我價值都提高，第二好處就是說我們有收公費個案，那評鑑制度的話有規定如果要收公費個案，那評鑑結果要在優等或甲等，所以這也是礙於評鑑的關係。

訪：可是有規定甲等以上的公費安置床位收多少嗎？

受：甲等以上不知道是 1/2 還是 2/3 啦，就是要控管，不能說立案 49 床全部都是收公費的，但問題是我們機構也不會做這樣子的事情啊，因為公費申請都要半年後款項才會下來，如果全都收公費我們機構早就躺平了，哈哈。

訪：哈哈，那還有其他在評鑑結果優良中得到的好處嗎？

受：沒有耶，就是累死人而已啊。

訪：主要就是自我價值提升而已嘛？

受：對啊，大概就是只有自我價值提升啦，其他好處我是覺得沒有。

訪：那我接下來請問第八題，貴機構在執行老人機構安養護服務政策的過程中，有遭遇到什麼樣的困難？如果有，又有何解決方法呢？

受：在這方面我們最大宗的就是呆帳的問題，因為呆帳我們可以讓個案申請公費，然後公費下來的話，也就要看家屬的積極度，那有時候因為政府的法令規定，個案資格不符又不能申請公費，然後家屬費用就會一直拖，那一直拖的話我們又不能把老人家丟在馬路上，也不能說用丟包裹似的，我知道有些機構會趁老人家生病時就丟到醫院，那醫院那邊就留家屬電話，如果家屬避不見面就讓醫院交給社工處理。

訪：那目前貴機構呆帳的情況很多嗎？

受：大概佔個 2、3 位，可是我們機構處理的方式就是如果他呆帳超過 3 個月，那我們就會先寄存證信函，有些人看到存證信函就會有警惕性然後跟我們說會來繳，要我們不要做到這樣，可是我們都是用柔性勸說啦，因為畢竟個案還在我們機構裡。曾經有過這樣子情形拖到積欠 60 幾萬的例子，因為他就是年輕的人就要照顧自己的爸爸，那自己賺的錢就不夠了，還要付爸爸的機構費用，總不能要他去死嘛！

訪：可是這樣子問題就是會一直卡在那邊啊！

受：我們就視作柔性勸說啦，所以他們現在都採分期付款的方式，還是會讓他們慢慢地還錢，可以也要看他們的良心啦，也是會有死都不付錢的，那就是我們機構的呆帳了，曾經也有一個家屬跟我嗆一句話說：「欸，你們是開安養院，是社會福利機構應該要做善事啊，何苦把人家逼成這樣？」。

訪：可是如果大家都這麼想的話，那安養機構就不用再做了啊！

受：對啊，我們也不可能找討債集團去催帳嘛！所以該走的法律途徑，我也曾經問我們機構的法律顧問，他是說老人家還在你們機構的時候，實在是不適合做一些提告的動作，大家撕破臉就更不好了，所以我們都是會先寄存證信函，就是定期催帳這樣子，然後讓他們多少繳，如果不行的時候就等到老人家過往後，再跟家屬召開會議，看他們要對這些款項要怎麼處理，做支付的工作這樣子。

訪：那還有遇到什麼樣的困難嗎？

受：應該在這個東西上面大概就只有呆帳的問題比較嚴重，其他我們經營 10 幾年也都覺得還好啦。

訪：嗯嗯。那最後要請問貴機構認為在老人機構安養護服務政策有哪些待改進的地方？或是對於老人機構安養護服務有何願景呢？

受：這個在修法的當中喔，它有一個法源前身是在 101 年要實施，就是它在老人福利法不管設施設備、硬體架構方面還是人員方面都有做一些修訂，那在 101 年時實施，因為法令有 5 年的

宣導期嘛。那在法令的政策過程中，它有一個法源是說希望每間房間的採光是自然採光，不是透過非自然採光，雖然說我們家是不會碰到這樣的情形，可是我覺得政府這實在是太奸巧了，因為在 89 年度的時候政府為了要取締未立案機構，都希望機構在法規上面如果能修善的話就可以在的合法化，那在地合法化以後又修了這個條款，讓一些東西都去做它們覺得能去做更好服務的要機構去改進，那讓那些機構要怎麼去生存？假如是以承租方式的機構要怎麼去改變？這些規定都要大興土木的耶，這該怎麼辦？我們這個不是暴利事業啦，你說能夠收多少錢然後賺得很富有很難，可是政府法令一直這樣在修改的話，對機構真的是一個很大的壓力。再來就是評鑑制度方面，機構一定要接受考評嘛，那小型機構在 2、30 床，甚至有的是 10 幾床的來做這麼龐大的評鑑資料，那機構評鑑指標有 130 幾項，這是要機構怎麼生存？那評鑑的等第如果不好，又要被罰款、輔導，那機構的人就每天忙評鑑這些就好了啊。你看那些 10 幾床的，如果它機構滿床 10 個老人，就把 10 個老人家顧好就好了啊，我想這就對政府不會造成負擔了嘛。那我知道最近台北很多間 30 幾床的小型機構就收了好多家，沒有那個心力能應付政府的政令，而且因為台北的取締來就不方便嘛，那因為法源的關係業者又無法去改善的時候，就只能被淘汰了嘛。

訪：就是機構會覺得政府單位本末倒置了，因為本來機構主要就是為了照顧老人而存在的，可是現在變得說政府方面希望機構評鑑制度要做好，政府考核是靠評鑑制度嘛，所以變得你們機構要花更多的心力去弄評鑑制度這方面。

受：對啊，政府本末倒置了。那我們人都知道，一對一的照顧是最好的，或是一對二是最 ok 的，那愈大型的機構在照顧上是屬於更制式化的面向，如果是只有 15、16 床，那是小而美也更符合政府希望的在地老化概念啊，不能可能說要在社區開一個幾百床的機構然後叫在地化吧，對不對！那我開個 30 床的，我覺得是為我們這個社區做服務，是做在地老化的動作，但政府一直想把我們這一塊給淘汰掉，因為業者不能生存只好淘汰掉嘛。

訪：那這些是待改進的地方嘛，您覺得說對於機構安養護服務有什麼願景呢？

受：願景就是說，政府會比較就於法人、護理之家，可是你既然要我們設立，因為我們的直屬長官是社政單位，那在社政單位籌設了老人福利機構，應該不管是對老人還是對業者，總是要有一個法源去鞏固它，而不是一直修法要去淘汰它，就像十年長期照護計畫裡頭，還有就是以後的長照保險，就是把機構照顧服務排除在外，把居家、喘息照顧擺在最前面，那機構部分分等級下來，私人機構又是在最後的最後，所以這就是讓大者恆大、小的就自然會被淘汰掉，我是覺得這樣子不是很好，你政府畫個大餅，那我們經營管理者跳下來做這一行業，結果又被大者恆大一直吃掉，那政府的政策都沒有 focus 到我們這些小型機構，那就是要我們自然被淘汰掉嘛，可是要我們淘汰掉也應該要找些出路，讓業者的反擊不要那麼的大，而不是會吵的才有糖吃，假如今天這些業者反彈起來的話，把他們機構內的老人家推向馬路上，我想這會是一個很大的笑話。可是，現在政府的政令不管我們怎麼看，就是把機構擺在最後面，私人機構更是最後面，那當初政府就應該不要有這些機構成立，讓市場上只有法人、基金會的機構、只有護理之家而沒有我們這些小型機構，不要讓市場上有這些機構了，很多機構都做了 10 幾年了，老人家也住 4、5 年了，對機構也都有感情，有些人認定說他以後就是要死在機構裡，認為這才是他們家的時候，政府又要叫業者關門，那業者不希望關但又迫於政令，最終還是會走上歇業，那可憐的還是老人家們嘛！政府都沒有考慮到，雖然政府

會找業者去座談，聽聽業者的意見，那項長期保險政府也要教業者分區去座談，可是業者的力量到後來我們看到的那些法令出來，我覺得政府他們只是做一個形式上的，反正也有問過我們的意見了啊，可是他們都沒有採納，到現在下來的法源還是都沒有鞏固這一塊啊，依舊是要把我們這些機構自然淘汰掉，所以我覺得真不知道該怎麼講，要把我們這些機構的業者趕過去做護理之家的話，我覺得是本末倒置啦！政府就想說在地給你立案改成立護理之家，然後幾年後又再修法，改成怎樣怎樣才可以，因為評鑑指標的話，硬體設備跟架構、公安都是一級指標，沒有一級指標在評鑑時是拿不到甲、優等的，但現在硬體就是這樣子了，那等到5年後修法還是沒辦法改進啊，那到最後不還是會走上倒閉一途嗎？所以我覺得政府應該是要多去思考這些問題，因為這些都是政府在打自己嘴巴嘛，當初要這些機構可以成立，那為什麼現在又要我們關掉，這不就是很奸巧的在做事情嗎！我們機構永遠都是要配合政府的腳步在那邊跑，那也永遠跟不上它的政令變更啊，假如又換一個人執政的時候我們就又頭大了，很多做法又全都不一樣了，這要我們機構業者怎麼去做嘛，根本就很難解決。那像現在彰化縣的小型機構有52間，那真的到時發生這種情況時，是要我們這些機構到哪去？雖然有大型機構啦，那把這些老人家都送去大型機構裡這樣可以嗎？還要合乎在地性啊，老人家在彰化市還要把他送到二林的財團法人機構去，那誰願意啊！政府把這些大型機構都養胖了，不也是圖利政府自己嗎！再來，我們都知道顧100人跟顧10、20個人，那個服務的品質是會不一樣的，這是勢必的啊，因為顧100個人的時候是用制度化、企業化跟機械化去做，可是我做10個或15個人的時候，真的會是家的感覺，那民眾想要的是什麼？那大家老了以後的歸向是什麼？是會想要住像軍事化管理的機構嗎？不會吧！大家應該都會希望是有家的感覺，裡面的小姐們都是像女兒、孫女一樣對待自己，不是很好嗎？所以我真不知道政府到底是怎麼在想的，他們也參訪過很多日本、歐美的機構啊，那想要像別人一樣那樣做，可是都不想想自己本土的情況是怎麼樣，因為我們台灣人就是認為「根」、「家」很重要，以前都是沒有其他選擇才去住機構的，但是現在不送進機構是沒有辦法照顧的，那我們目前社會的老人家是農業社會的老人家們，他們都很希望能有家的感覺，而不是丟來就家屬都不理了，所以政府現在應該考慮這一塊的問題，現在的老人家是二次世界大戰以後的，他們就是在農業社會很困苦的時代長大的，現在平均餘命又很高，8、90歲的老人家很多，他們希望住進機構是有家的感覺，那政府又一直要讓大的機構生存，小的機構都淘汰掉，我是覺得不太合適啦！政府要我們去開座談會，但開會歸開會，他們做的又是另一套啊，像長照保險就是把私人機構擺在最後面，限制也多，那以後收不到人我們機構不就勢必要歇業嘛，哪有民眾會當冤大頭，認為你這間機構不錯願意要自費來住呢？這樣長期下來住機構是一個負擔耶，每個月繳2萬、1萬8，長期下來都是個沉重的負擔啊，像妳現在看健保還會看自費的嗎？不會嘛，因為很貴啊，所以我覺得政府要頒布任何法令不只是為了政策面要落實，或是之前喊的口號要落實下來，我是覺得還有很多細微的東西也要去考量，那政府既然希望說機構要有一定規模的床位，不如就把小型機構的床位數提高，目前小型機構是49床以下嘛，那我們有算過大概60床左右ok。那政府可以把床位提高啊，比如說小型機構至少要籌設49床至60床，49床以下就不給籌設，這樣大家有投資報酬率也就可以把機構經營得很好，不是很好嗎？如果49床以下的機構，政府可以輔導它們轉型做日照，因為在保險制度方面，也希望能做日照的部分，那小型機構都有無障礙空間，所以可以讓它們轉型做日照服務，或

是四人一間的團體家屋，做 day care 的服務，讓業者覺得在法令修改後他們還有其他條路可以選擇，而不是逼業者到死路去。或是說讓機構在轉型做失智症的老人照顧服務，因為失智症患者的照顧是希望由小型機構來做而不是大型機構，才能得到比較完善的照顧嘛！所以政府必須要告訴業者說他們該何去何從，而不是斷了他們的路，也可以告訴機構說他們的照服員可以轉型去做居服員的服務工作，要不然機構的員工們如果機構歇業，那他們也沒有工作不就社會失業率又增加，我覺得這全都是環環相扣的。政府應該是要讓小型機構看到之後的願景，告訴業者可以朝哪些方向去轉型發展，讓業者也可以思量說他們的未來在哪裡，或是就選擇關閉去做其他行業，政府這樣才是比較好的處理方式。像我們有一個機構業者他只有申請 5 床，那政府一直希望他收掉，然後收掉去做 4 人的團體家屋，可是政府一直沒有把相關的配套措施訂出來，那業者想要配合政府的政令轉型做團體家屋不用立案嘛，那政府當然在設立 5 床立案這個規定就很好笑啊，讓人家立案做 5 床 10 床的，現在又一直想要業者收掉，不是很奇怪嗎！那現在那些業者要轉型要做團體家屋，可是政府的配套措施又一直沒有出來，整個台灣好像只有雲林還是嘉義有一間試辦中心，啊他只有收容一個個案，所以說政府的法源裡頭為什麼要有這一項東西，一定是當初很多學者去想到這一塊覺得可以做，可是卻又不去好好推動，向彰化縣是沒有一家的，這不是很好笑嗎。

訪： 嗯嗯，然後又一直硬要業者轉型，又沒有相關措施下來要大家怎麼去做。

受：對，沒有相關的措施下來，那就讓我們覺得說政府你做這法源是要幹嘛？又沒有配套措施，政府也不鼓吹，那就不知道該怎麼做啊。所以我也是有跟我們小姐講這是以後的趨勢，要他們去想以後的出路，因為如果有一天如果我們吉祥收掉了，那他們去別的地方面試時，面試主管聽到以前是在吉祥服務就覺得不錯，然後馬上就錄取了。

訪： 嗯嗯，那還有什麼需要補充的嗎？

受：沒有了。

訪：好，謝謝您接受我的訪談。

受：不謝不謝。

訪談者：吳佩宸

訪談時間：2010/7/7 13:58-14:43

受訪對象：雲林縣財團法人天主教中華道明修女會附設私立福安老人療養所修女

訪談地點：雲林縣財團法人天主教中華道明修女會附設私立福安老人療養所會客室

受訪代號：N8

訪：首先要請問貴機構目前老年人入住情形是如何呢？

受：目前我們是滿床，實際收容人數是 65 位，近年來入住率都是 100% 的狀態。

訪：好的。那第二題則想請問貴機構認為老年人口選擇入住安養護機構的原因為何？

受：第一，就老人家來說，大部分都是他們的身體情況變化，像是生病或是年紀大了身體狀況比較差，失去了自我照顧的能力，主要對他們來說就是失去了自我照顧的能力。第二部分就是以家裡的話就是沒有辦法照顧，因為這樣子要在家照顧必須要有專業的技術，除了專業能力照顧外，還有就是家人必須要工作，那也許老人家的兒女們年紀也 5、60 歲了，也沒有辦法擔負這種照顧的工作，因為這種照顧很辛苦，需要能力也需要體力，那我們機構裡大概 80 歲以上的老人家佔 70% 幾，所以他們的兒女年齡也都 5、60 歲了。

訪：所以主要的原因就是家裡面的因素佔比較大，可能沒有專業能力的照顧，那這照顧也比較辛苦，需要全天候看顧，所以家屬會比較傾向於把家裡面的老人家送到機構裡接受比較專業完善的照顧，您是這樣囉？

受：是的。

訪：嗯，好的，那您還有認為有其他會影響他們入住機構的原因嗎？

受：大概就是剛剛講的那樣。

訪：嗯，好的。那接著就請問第三題的部分，請問貴機構在執行老人機構安養護服務政策的過程中，您認為服務資源是否足夠呢？可以就人力、財力及物力等方面來做說明。

受：這個方面...其實在人力資源上，目前我們比較缺乏本地的照服員，要招募本地的照服員比較不容易。

訪：是指說斗南這邊的比較不好招募嗎？

受：嗯。

訪：那目前貴機構的服務人員有多少位呢？

受：加起來總共有 34 位。

訪：那可以講一下分別的數量嗎？

受：我們護理人員有 4 位，那照顧服務員差不多有 22 位，至於清潔、打掃、總務、廚師等等的就是 8 位。

訪：那外籍的照服員有多少位呢？

受：外籍的目前有 10 位。

訪：那在志工數量的部分呢？貴機構有志工或志工隊嗎？

受：志工有，但是比較少，感覺志工的人大部分好像比較喜歡去醫院，來機構的比較少。那有的

時候是有的團體會過來做慰問這樣子而已。

訪：那家屬方面呢，他們有會比較自發性地過來機構當志工嗎？

受：這個也是比較少，家屬他們來探望老人家的比較多，那有些跟我們比較熟的然後來做志工服務的家屬也算是比較少，因為他們也有他們平常的工作要忙。

訪：嗯，所以在志工方面，貴機構是比較少的。那在服務人員數量上，您認為目前是足夠的嗎？

受：目前就服務人員數量來說是算足夠的，可是以前有過我們社工人員比較缺乏，曾經有過一小段時間我們要找社工人員比較不容易，有的時候照服員在招募的時候也比較困難。

訪：嗯，那就財力資源的部分呢？

受：財力假如說以捐助來說，我們的捐助收入是不多的。

訪：那主要來源呢，是以一般民眾為主嗎？

受：對，主要還是靠一般民眾的捐助。

訪：嗯嗯，那在政府的補助那塊呢？

受：政府的補助也不算多，因為我們現在如果要申請的話，他們政府都說經費比較困難，所以雲林縣政府幾乎沒有補助我們什麼。主要是因為財團法人的關係，那我們有時候會跟內政部申請。

訪：那內政部補助大約可以補助多少呢？

受：這部分很難講耶，要看我們申請的情況，有時候跟內政部申請時它經費夠的話就會比較補助給我們。那縣府的話就是在公費轉介收容的個案部分會給我們補助這樣子。

訪：好的，那就物力資源部分呢？您覺得就貴機構這邊的環境及設備等方面來看。

受：這方面的資源都還好啦，我剛剛有講到就是以機構捐助的這方面不是很多，雖然有一些但不是很多，所以你要說資源的話不算是很豐富啦。

訪：嗯嗯，不算是很豐富。那就設備器材呢？

受：設備器材這些都是我們自己添購的。

訪：那貴機構認為目前的環境、器材足夠嗎？

受：我會認為說因為我們這個機構已經有 25 年了，那有一些在建築方面會有些限度，20 幾年前的建築的一些相關法規，那個時候我們是合適的，可是到現在就會有一些不足的地方，所以最近這 2 年我們就會面對到一些變更，說是法令上的要求，我們則在做一些內部的整修上會比較痛苦的，如果要說不足處，我覺得是可以這樣講的。

訪：好的，那還有什麼認為在這個服務資源上面可以再補充的部分？

受：我們目前還比較缺乏的就是復健的方面。

訪：那有跟其他醫院有合作復健方面嗎？

受：目前是沒有跟醫院合作復健服務，我們在斗南這邊沒有。

訪：那跟隔壁的醫院也沒有合作嗎？

受：隔壁的話，以前有過，但之後有停了一段時間，那以後可能會有。

訪：那目前就是沒有合作的醫院就是了。

受：嗯，不過聽說以後會有再合作，醫院方面有計畫再跟我們機構合作。

訪：嗯嗯。那在第四題則是要請問在政策執行的過程中，貴機構如何與政府單位進行溝通整合及協調的工作呢？有沒有一些政府跟機構間的聯繫會議？

受：有啊，但縣政府的開會大多都是關於居家服務的。以縣政府來說，就是它們有一些所謂的聯繫會報，但因為都是比較關於居家服務的，那我們沒有做這一塊，所以相關性不高。

訪：那就比較沒有去參與這部分的聯繫會報嗎？

受：我們還是都有去啦，但是去對我們的幫助不大，那在業務上並沒有很直接的關係。那像內政部有老人福利機構的聯繫會報，它們也會傳達一些有關法律還有新的資訊，或者辦一些研習會也是有，提供一些這方面的資訊給我們，不過我是覺得說政府在聆聽我們意見的部分比較少。

訪：喔，那所以說因為財團法人的關係，跟內政部有比較有一些在溝通上的聯繫嗎？

受：也不是這麼說，因為我們立案是在雲林縣政府，還是受縣府監督管理的，所以像內政部的公文還是由縣政府將那邊轉過來給我們。

訪：那接下來的第五題跟第四題有一些相關，那這題是要請問貴機構跟政府單位間的互動情況是怎麼樣的？又透過了哪些方式進行互動？

受：是指我們有跟主管單位的互動嗎？

訪：對，比如說機構有一些問題發生的時候怎麼跟政府去反應呢？那之間又是怎麼互動的呢？

受：基本上假如有一些...好像這種情況比較少，我們還沒有發生過這種事情，那如果有發生問題的話，會先跟雲林縣政府社會處老人科那邊聯繫，算是我們的主管單位嘛，那我們會跟他們匯報，主要透過公文跟電話的方式。

訪：那在私底下呢？政府那邊或機構這邊有辦什麼活動，可能有一些參與的情況嗎？

受：算很少，因為我們這個機構不算很大，也比較不會辦比較大的活動。那幾年前我們有辦過一次，那個時候是我們機構創辦 15 周年，辦過一次園遊會，那請縣府單位來參加。還有我們跟主管單位，因為很多年認識，所以關係還算是蠻好的。

訪：所以您認為說貴機構跟政府單位的關係，雖然互動次數比較少一點，但是在互動情況跟關係還算是蠻良好的，是嗎？

受：跟政府間是關係還不錯，不過這也沒有什麼良不良好的，因為我們說實在話，有的時候我們有一些困難，那縣府那邊在他們就職務上能夠幫忙的，不會不願意幫忙的啦，但因為他們能幫忙的能力也有限，譬如說我們在做一些設備上需要經費，那政府那邊沒有經費給我們的話，我們也沒辦法說怎麼樣，也不會影響我們彼此的關係。

訪：因為機構這邊也知道說政府那邊在財務上有困難嘛。

受：嗯，就是這麼說，所以也不會強求。

訪：好的。那在第六題的部分就是要請問貴機構透過那些方式使機構內的相關人員，加強其工作態度與對政策服務目標之了解呢？

受：妳是說政府機構辦還是我們呢？

訪：都有。

受：我們都會辦在職訓練，特別像服務態度、生命成長這方面的課程，那平常我們在每天早上有一個教班，就是上班開始時有一個會議，利用那個時間做一些衛教，還有一些工作的檢討，還有一些訊息的傳導這樣子。每天都有大概是 20 到 30 分鐘的時間，我們就可以利用那個時間提出一些工作上的問題，把它提出來討論、檢討，然後也做一些衛教的工作。那像剛剛說到的服務態度、生命成長的課程，就是請專家、老師到這邊來上課。

訪：那頻率是多少呢，就是多久會辦一次？

受：嗯，這個不太一定，因為我們這邊安排了課程但還需要跟老師聯繫，所以有時會有點變動，但我們會做一些計畫。

訪：那有辦一些講座或研習營嗎？

受：研習營沒有，那講座的話應該算是有，像我們去年是去機構觀摩，然後請優良的單位來跟我們分享他們的工作經驗，像我們今年就是跟崇仁管理學院有一個產學合作，請那邊老師過來帶領我們尚有關生命成長的課程。

訪：那您認為透過這些訓練跟講座，然後有沒有使相關工作人員的向心力、凝聚力提升呢？

受：這個部分還在評估當中，那我們當然也是希望可以透過這些活動讓他們的向心力跟凝聚力比較強，這是我的目標，可是我也覺得有的時候我們不是只光學知識方面，因為我們從聽了課程以後要怎麼讓它變成行動，融會貫通的實際實行在平日的照顧工作當中，那有時候也會涉及到一些關於心理輔導、心理成長這方面，所以現在我們也有再加強這部分的課程。

訪：所以您認為主要是著重在心理課程的部分嗎？

受：除了心理課程還有衛教的部份我們目前都很著重，還有一些專業技能的訓練，因為我們的工作人員也都有他的 20 個小時的學習時數，要去上課，因為我們機構要辦的話，比較沒有那麼專業，那大家也都需要工作，所以我們就給他們假日讓他們去外面上課。那我們這邊如果大家要一起上課的話，比較困難，主要的工作還是照顧老人家嘛，是 24 小時全年無休的，所以機構內要辦這樣的訓練課程，不太可能全部的人都可以參加。那我覺得不管怎麼樣，在這些課程當中，不光是個人的成長，他也增進跟團體、跟別人的一個互動能力。

訪：嗯，好的，那我覺得其實也是會提升團隊合作嘛？

受：對。

訪：好的。那在第七題要請問在評鑑制度方面，貴機構做了哪些努力？然而在評鑑結果獲得優良，對於機構有什麼益處呢？

受：我們昨天才剛剛評鑑過而已，哈哈。

訪：我知道，我在約訪的時候您有跟我說過，哈哈，那可以就這一次的經驗來看嗎？

受：我想其實我們平常都有在做，那評鑑其實從某種角度上來看也是一個自我考核的驗收，當然在準備的過程中會去看到平常的不足，那在準備之前也當然會努力把牠去做更好的呈現，我想這是比較積極的方面啦。那在評鑑的時候，老師給我們的一些建議也會讓我們之後服務的品質更加提升啦，是一個挑戰！那有一些是我們覺得不錯，我們可以朝那方面去努力，不過有些方面也會覺得說這個要求實在是超過我們機構的限度了，我們也實在是很難去做。那妳評鑑也是因為問過葉小姐，然後知道我們是優良單位嘛，那我們自己不敢講，因為困難跟限度還是蠻多，有些方面也會覺得說某些要求，當然以評鑑比較實際的說它會扣分嘛，被扣分我們也會覺得被扣得有點無奈。

訪：是說有一些評鑑的內容比較不合乎現況嗎？

受：假如評鑑制度真的檢討起來，我們有時是覺得它的個別性比較弱，因為每一間機構它的成立時間、宗旨不同，當然我們知道一個老人福利機構它最主要就是要照顧老人嘛，可是它照顧的老人是安養的、養護的，還是重度癱瘓的老人，那情況都很不一樣，也不是說評鑑制度沒有個別化，但是比較上幾乎就是以同一個標準來看全部的機構。政府可能需要在評鑑指標上

統一才好去進行評鑑，可是說實在話我不覺得這有公平性，因為假使一個機構設立在台北市、台中市、高雄市，跟台東的關山，關山那是一個很偏遠的小鄉村，它機構服務的可能全都是當地的原住民。那一個服務大都市人的安養護機構，它的設備、提供的資源，跟一個在偏遠地方的機構，所能給的服務資源是差很多，但服務的價值就很難說。

訪：嗯，我可以了解一些，因為我現在都在跑訪談嘛，那我是做中部六縣市，所以在台中市跟雲林、南投都有訪談，那就有感覺到在這些不同地方的機構的落差。

受：對，真的有落差，所以就看你要拿什麼標準來看，因為設在大都市裡面的機構，或者是說成立5年內、10年內的機構，那也很多不一樣的啊，像我們成立20年、30年歷史的，假使我們沒有很大的財力，不可能說打破現有的建築去蓋一個符合現在法規的，可是這不表示我們的貢獻就比較少啊！所以在以評鑑制度來說，它比較沒有辦法顧及到每間機構的個別化，那很偏遠的地方，它的人力資源相當的貧乏，那這也不是它機構要不要做，其實有時候我也想說假使在很偏遠的地方，提供了一個像台北市一樣資源的機構，那那些人去的人喜不喜歡這樣的服務也不一定，而且假如說要在那邊蓋那樣的機構也要顧及到成本，有多少人能夠擔負那樣的成本，其實這裡面有很多的衝突，我想評鑑委員他們也會有這樣的感覺啦。而且其實在偏遠地方的機構，他們服務的人才更需要服務的，也許它的機構看起來不是很現代化、不是很合法規、不是很符合配備，不管是人力資源還是硬體設備方面，可是它服務了真正需要被服務的人們，所以這個服務價值在現在有時候愈來愈不被看到，在評鑑制度來說。

訪：變成說，在評鑑制度上它看的是比較實質性的東西。

受：可是實質也是要看什麼叫做實質嘛，對不對！

訪：對啊，就忽略到真的他們在做這塊服務上面付出的一些東西了。

受：對，其實這一點是我覺得是現在在做這塊服務的人，應該愈是偏遠地方的人就愈辛苦，或者是比較年代久遠的機構的人很辛苦。像我們工作人員常常跟我說：「啊，修女妳再重蓋一個機構。」，我回說：「誰給我地？誰給我錢？」，我又不可能在這邊重蓋啊，因為假如我在這邊重蓋，請問我的老人要去哪裡？

訪：對啊。

受：那我們現在是有一些限度沒有錯，可是這個限令常常是...譬如以評鑑來說，其實應該要說我們現在的限度沒有危及到老人家的安全，如果危及到了當然是另當別論，可是我們老人居住的情況並不是那麼的不舒適、不方便的，但法令上的要求反而比較造成了我們一些不方便，因為這些法規讓我們不知道該如何是好？那我覺得評鑑制度帶給我們的好處比較少，困擾比較多。我覺得不是說不願意改變喔，可是政府應該要考慮這個機構是一個什麼性質的，是怎麼創立的，還有服務對象是怎麼樣的人，好像政府的評鑑沒有辦法顧及到這麼個別化！其實有的家屬也說，這已經很好的，為什麼要改來改去的，但就是礙於法規的關係，然後也讓我們多浪費了一些錢。其實我想很多年了，那我們現在申請經費也很困難，因為好像規定5年才可以申請一次，是規定財團法人在設備方面的經費補助要5年才可以申請一次，聽起來好像沒有不合理，但這個跟法規也是要相配合的，不能政府要求我法規，那我們申請的時間跟做的時間...像我們去年做內部的整建，那我們申請經費時，中央卻又跟我們說沒有錢，可是今年我們又碰到評鑑，那也希望能做比較好的呈現，所以變得說蠻龐大的經費是我們機構自己負擔，可是我們本身的財力資源也不多，那這整建的付出是很大一筆。

訪：嗯嗯，那再回歸到問題上面，我知道說貴機構在 96 年時評鑑結果是優等的嘛。

受：對，在縣政府的評鑑。

訪：那就是在評鑑結果獲得優良的話，政府方面有什麼補助嗎？

受：都沒有，雲林縣政府針對評鑑結果優等是沒有什麼獎勵啦，只有獎狀，那內政部針對甲等以上是有 5 萬塊錢。

訪：喔喔，那您認為說就評鑑結果獲得優良，就實質上對機構來說是沒有什麼比較大幫助的嗎？

受：有啦，就是被肯定嘛，哈哈。如果說對物質上面的話，好像政府那邊就沒有什麼的獎勵補助，就是精神上的肯定。

訪：嗯嗯，精神上的肯定，但也會讓民眾透過這評鑑結果知道是優等覺得不錯吧！

受：可是民眾好像很少人會說，喔~你們是優等的，然後過來住耶，哈哈。大部分都是鄰居、朋友在這邊住，所以就會透過相互口耳相傳介紹過來住，反而我們比較多都是家屬的介紹，沒有在宣傳什麼的。家屬都是假如說知道一間機構，那就過來看看，如果看得滿意就會選擇，所以目前我們是滿床位的，那其實在排隊等的人也不少。

訪：嗯，好的，那接下來再問下一題。請問貴機構在執行老人機構安養護服務政策的過程當中，有遭遇到什麼樣的困難？如果有，又有何解決方法？

受：像我們在講有困難的話，好像也不是只有我們這個機構啦，假如說遇到困難的話，只能盡量去面對解決。

訪：那有什麼是目前貴機構遇到覺得比較難處理，或是有待處理的困難情況呢？

受：比較難的就是在設備方面，就剛剛講過的，也只能靠我們自己本身，因為政府在經費上也沒有辦法給我們什麼補助，所以只能靠我們機構自有的財力。

訪：那機構裡面有沒有遭遇到一些...因為像是我們常常會聽到安養護機構可能會碰到些欠費的問題，那貴機構有這類的情況嗎？

受：我們機構欠費的情況倒是還好，這項真的沒有什麼這樣子的情形，真是覺得天主保佑。我覺得這也是來我們這邊大部分老人家的家屬，因為他們是覺得我們這個機構...那其實我們附近的機構並不少，那邊的收費可能也比我們這低一些，那些都是私人的小型機構費用會比我們財團法人的低一些，甚至有的會惡性的很低收費。

訪：因為它們可能有一些小型的機構主要是以營利為主，所以在收費上也就會比較高一些。

受：對，所以他們會選擇來我們這邊的話，那我們這雖然也不算是高收費，但也是中間收費的機構，所以家屬會選擇把老人家送來我們這，也就是比較重視他們的老人家，那家屬在負責任這方面也會比較好。

訪：嗯嗯，所以我剛剛講的那幾個情形，其實在貴機構這邊是比較沒有遇到過的就是。

受：對，到目前為止是沒有，可是相對地來說，我們其實在主動方面也提出一些服務，一個就是我們的費用已經將近 20 年，其實幾乎沒有調整過，這也算是一個我們成本的增加，或是說對家屬來說算是一個幫忙，因為至少 10 年、20 年這個當中，我們的消費水準提高很多，那我們機構在很多方面的成本也是有提高不少，可是我們對老人家的收費並沒有因此而增加，還有就是我們後還有些時候也覺得，前幾年經濟萎縮比較不好，那我們就吸收了部分他們的材料費用，所以像這些算是我們對家屬的一些幫忙，減輕家屬的一點負擔。因為我們已經成立有 20 年，那有些老人家住在這邊也都十幾年，這對家屬來說算是一個很大的負擔，所以

我剛剛也有說到老人家家屬很多也都 5、60 歲了，甚至可能快 70 歲，已經不算是勞動人口，也沒有什麼收入了，那他們要怎麼負擔老人家住機構的費用，所以我們比較從些角度去為他們著想。

訪：也有可能說，從家屬這一塊，他們也面臨到需要接受照顧的時候了。

受：對對。

訪：好的，那還有遭遇到怎麼樣的困難嗎？在機構提供這項服務上面來看的話。

受：可能我們在經營理念方面比較會朝內，比較不會對外推廣，不是說希望他們來入住，這方面雖然我們機構是滿床的，可是要如何讓人家知道我們有這個服務，怎麼樣讓大眾認同、投入也幫助我們一起，在這方面我們比較弱。也可以這麼說是在募款上我們也比較弱。

訪：所以希望讓民眾知道機構在做老人照顧的這一服務，那就財力部分會比較短缺點，希望透過宣傳推廣讓其他人也能得知。

受：其實像是志工人數、志工人力或是募款，我們常說有一些精神上的支持，其實這也算是精神上的支持，那我們在對外做自我宣傳這部分比較沒有人才，然後我們可能就比較顧怎麼照顧老人家這一塊，那自我宣傳上就比較弱。

訪：那有想到用什麼方式來解決嗎？可能招募一些這方面的相關人員來做宣傳這一塊？

受：目前有這樣的意識，但好像還沒有這樣的能力去，假如說是志工的話，有遇到這方面合適的志工就可以，那要我們在目前現有的情況下再去聘任一個這樣專業人員，大概就不太容易，在招募上也比較困難。

訪：好的，那還有什麼困難嗎？

受：像我們這樣子的機構說實在也蠻單純的，所以大概就是剛剛講的那些差不多。

訪：嗯嗯。那在最後一題的部分要請問貴機構認為在老人機構安養護服務政策上有那些待改進的地方？或是說對於老人機構安養護服務有什麼願景呢？

受：我們自己的願景，像是我們昨天評鑑完才在說對於短程計畫，當然還是在自我服務品質的提升啦！可能因為我們的服務經營理念是比較單純，只想說要如何把老人家照顧好，那我們看到一些照顧的限度希望能在照顧服務人員能做的更好，那這比較是我們往後著重的。

訪：那就是說機構的願景是比較著重在內部的服務提升。

受：對，服務提升，所以說在辦一些在職訓練上，那這訓練課程的內容是比較多元性，那還有我們中程的計畫是在復健方面，在這部份我們比較弱，所以希望能再多加強，針對機構內的設備再多增加一些，或是可能的辦法也希望附近的醫院可以提供場地。那長期計畫上，就是希望能增加收容的人數，擴大床位，因為我前面也有說希望入住我們機構的老人家還有很多，可是這方面有涉及到一些設備的限度、財力的限度。

訪：因為其實在法規上也有規定環境的大小跟收容人數有相關的嘛。那有沒有認為說在老人機構安養護服務這塊上，還有什麼待改進的地方呢？可以就一整個服務的大環境來看，認為還有什麼不足夠的地方？

受：其實這幾年我們雖然沒有受到什麼衝擊，可是我自己會覺得政府在管理上比較沒有一個前瞻性。因為我原來在另一個更悠久的機構服務，那我們以雲林縣來說好了，財團法人機構只有兩間，我們是 20 年，那他們好像是 30 年。我們可以這樣講，雲林縣在 20 年前只有兩間，那時候的小型機構都是沒立案的，其實現在沒有立案的小型機構應該還是蠻多的，即使立案

的有一些在管理上面...嗯，在很多年前我也有參加過評鑑小組工作，我看到有些小型機構其實在設施設備、人員配置等等的各方面上都是很弱，那這樣的機構不算少，而且像這種機構到後來幾乎走向一個惡性競爭的情況，就是比收費低，假使是以這種方式經營的話，我們可以想像它的服務水準一定也不會多好，而且這樣沒有立案的機構我也不相信政府單位查不出來，可是在控管上就是比較弱，現在這種未立案機構的情況看起來並沒有比較好，那像這個有些機構會受到衝擊的，劣幣會驅逐良幣，那對於老人機構服務這塊就會造成不好的影響。所以我覺得政府及管理督導上必須要更嚴格，那對於推行老人機構安養護服務政策上也會更好。那更好上我自己會覺得一個是涉及到老人的基本安全要更好，這個是沒有話說的，但是有的法規，只是因為法規上的文字，就讓機構陷入一個很大的困擾中，那政府在這方面的彈性跟個別性，我就覺得不足夠。

訪：就是您認為，政府單位在制定法規上應該是要為機構多著想，彈性也需要在大一些。

受：對，我是覺得假使政府能從機構的角度去想，如果真的是危及到老人家安全的，或是對老人家服務造成不好的影響，這個當然一定要立刻改善，但有時候並不是這樣子的問題，只是因為一個法規上的規定那就要機構去敲敲打打，然後做大興土木的一些建設上的修改。其實我們以前有過經驗，就是有機構建築的使用執照，而且30年前甚至更早的機構有些都還沒有使用執照的，假使一個幾十年前的建築，那要怎麼去要求那個時候的人拿出使用執照呢？沒有概念也沒有管理，那假如現在這個機構業者沒有使用執照，那真的是違法的，可是可能為了這一個使用執照他就要花上好幾百萬，去做一些很奇怪的東西，那如果是蓋一間新的房子當然是沒問題，但要對一個老舊建築做這些修改的話，就顯得很突兀，比如說像我們現在這樣的一個房間要裝防煙設備，那大的管子進來後這個建築就根本不能看了，可是政府都不管，就是覺得反正法規上這麼規定就是要照做，而且還有就是現在發現的問題就用現在的法規去檢討幾十年以前的建築，就不符合實際上的現況，那像這一類的問題情形會造成我們機構蠻大的一個困擾。

訪：那我覺得待改進的地方也是需要政府去聆聽，為機構設身處地去著想，要不然可能永遠這些問題都是無解的。

受：嗯，但我剛剛也有講，假使是涉及到機構內老人安全的，那其實不需要政府說，我們自己就會覺得這樣不行要改，但有的時候就不是這樣子的問題。應該差不多就是這樣。

訪：嗯，好的，謝謝修女您今天接受我的訪談。

受：不客氣。