

台北市老人養護機構組織形式與 組織績效表現之分析

紀金山・林義盛

壹、前言

近年來台灣老年人口呈現快速老化的趨勢。根據內政部統計處（2006）資料指出，民國 82 年底起，我國 65 歲以上的老人人口約為 1,490,000 人，占全國總人口數比例的 7.1%，已正式邁入聯合國世界衛生組織所定義之「高齡化社會」；截至民國 95 年底，老年人口更高達 2,287,029 人，占全國總人口數比例的 10%。這個現象點出高齡化社會的來臨，將使得老人照護需求逐漸的增多。

雖然依據 2000 年「台灣地區老人狀況調查」報告顯示，有 70% 的 65 歲以上高齡者表示理想居住方式，仍是與子女同住（內政部，

2000）。但由於當代家庭結構的改變，以及家庭照顧功能的式微，如果缺乏正式與非正式照顧機制的協助，家庭中的成員勢必難以承擔需要長期照護老人的重擔，所以家庭外的老人照護機構成為一般家庭為解決照顧技術不足，以及無法全時照顧下不可或缺的社會機制（林義男，1981；林聖峰，1993；謝秀芬，1986；吳淑瓊，1991；謝美娥，1992；鄭讚源，2000；崔麟祥，2004；許寶鶯，2004；紀金山，2006），因而老人照護機構存在的重要性就成為一個值得重視的社會福利服務議題。

事實上在政府尚未注意到一般老人照護問題時，台灣早在都會區與鄰近社區已出現以私人型態經營

的家庭式照護服務事業，來符合社會變遷的需求。隨後，政府在這種趨勢下，才開始進行輔導管理，最近又提倡老人照護體系的建立，期使各種老人照護機構成為滿足當前老人照顧需求的重要機制。而所謂老人照護機構，根據民國 86 年修訂的「老人福利法」（註 1）第 9 條規定，與老人照護服務有著直接的關係，有「安養機構」、「養護機構」、「長期照護機構」此三類機構，其並依據收容住民的生活自理能力，以及對技術性護理服務需求的程度來區分。然而這三類機構形成的社會脈絡和組織結構有所不同，為避免分析解釋上的偏誤，本文選擇先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「養護機構」為研究對象，以探討老人養護機構組織發展現象和相關問題。

這些年來，因老人養護機構設立門檻較低，以及主管機關法令的要求與輔導，使得老人養護機構市場的競爭越來越激烈。然而，這種養護市場的發展趨勢，個別組織的生存策略和行動，也逐漸呈現多元形式發展的組織現象（工商時報，2005；陳敏雄，2005；紀金山，2006），例如一方面開發分支機

構，建構出具有提升市場占有率的水平擴張形式，另一方面許多組織為了長期適應養護市場的發展，也提供向前或向後整合的「長期照護服務」功能的組織適應策略。紀金山（2006）也發現到台灣都會區老人養護機構組織場域中，養護機構為因應市場和發展長期照顧組織體系，在組織形式上會展現水平或垂直整合的發展策略，以適應環境的需求。然而，養護機構的組織多元形式發展，究竟能對組織績效產生怎樣的結果，卻值得深入探討。本文就從這個問題意識出發，探討台北市老人養護機構的組織形式發展與組織績效表現的關聯。

貳、文獻探討

由於老人養護機構屬於社會福利事業組織，所以本文將從實際承載福利制度實踐的組織層次面向加以具體探討。檢視國內已有不少針對老人安養護機構的產業特性和個別組織行動的分析。例如黃德舜與蔡麗華（2001）、蔡麗華（2002）從 Michael E.Porter 提出五種競爭力模式，來分析老人機構式照護產業競爭環境。萬育維、郭登聰、王芯婷（1999）、林榮春與黃百麟（2005）從非營利組織運作主要五

個要素，包含組織所服務的對象（Client）、業務運作（Operation）、財力與物力資源（Resources）、人力資源（Participants）、以及組織所提供的服務（Service），即「CORPS」模式架構，來討論老人安養護產業環境與經營管理的關聯。邱月季（1999）藉由(1)產品線廣度與特色、(2)目標市場之區隔與選擇、(3)垂直整合程度之取決、(4)相對規模與規模經濟、(5)地理涵蓋範圍、(6)競爭武器等企業事業六個構面，來分析組織外在環境因素在不同老人安養照護機構市場的影響，以及其照護機構在經營上的因應方式，或以資源基礎（Resource-Based）模式來分析老人養護機構競爭優勢（許世凱，2005）。這些論點對後續提供老人照顧服務、個別組織發展和政策制定，雖然都有其參考價值；但這些策略討論卻未就整體性的組織發展現象進行客觀的分析，比較不同組織發展形式的可能影響。由於組織形式涉及組織適應、環境選擇、以及不同社會結構下的鑲嵌作用（Barnett & Carroll, 1995, Galaskiewicz & Bielefeld, 1998），若能從組織場域的整體觀點和相關理論，系統性檢視老人養護機構組織發展形式的適應結果，將可提供政策規劃者和

機構經營者鉅視面向的參考。

由於環境選擇和制度鑲嵌取向需要長期變遷資料和區域間資料，相對上，較容易取得特定區域的橫斷面資料進行組織適應取向的分析，因此本文文獻探討僅就組織適應理論取向、組織績效分析、組織形式和組織績效的關聯加以討論，已掌握就所蒐集到寶貴特定區域的橫斷面資料進行實證分析的焦點。

一、組織適應理論與分析取向

組織適應（Adaptiional）觀點認為組織內管理或支配層級找尋環境中相關的機會與威脅，而主動採取策略或適當地調整組織內部結構來加以回應環境壓力的過程，以增加組織生存的機會。因此組織變遷就被視為是組織面對環境誘因和壓力，而不斷理性化和強化調控環境的結果（紀金山，2002：24）。而組織適應分析取向，通常是以組織集合觀點，來分析一個特定的焦點組織（focal organization）如何來與它的功能和生存有重要關係的其他組織互動，以及如何來策略性的經營這些關係。組織學者 Barnett 和 Carroll（1995）就是以適應理論取向進行分析，包含權變理論、交易成本理論、資源依賴理論、社會網絡

理論或制度理論和策略取向等（Lawrence & Lorsch, 1967, Williamson, 1975; Meyer & Rowan, 1977; Pfeffer & Salancik, 1978; DiMaggio & Powell, 1983; Galaskiewicz & Bielefeld, 1998），來詮釋組織適應環境的現象。不過，本文並非要深入分析影響其適應行動的機制為何，而是就組織適應取向所預設之組織行動理性計算和利益極大化的原則，探討組織發展形式作為一種組織適應行動，對組織經營績效的影響。

二、組織績效的分析觀點

組織績效是指一種表現、功效或效率，但在不同理論中其概念並不相同，組織績效和組織利基與組織生存目標之間便有密切的關聯。所以 Campbell（1977）認為績效可被視為一個抽象層次的構念（construct），它沒有直接的操作型定義，只是由組織績效的理論或模型所構成。換言之，這種績效理論模型的功能，僅是找出值得測量變項間應有的關係、或變項間實際存在的關係。所以組織績效可以被定位在某一理論模型的架構上，來做邏輯的推演（張苙雲，1990：259），從而找出可觀察的具體表徵事實來體現這種組織績效的特質。

Scott（1998）認為組織在不同環境利基結構中，組織會有不同判準治理資源配置的策略。Galaskiewicz 和 Bielefeld（1998）認為在產品市場中，贏家和輸家都是由組織生產系統產出的特質所決定的；產品或服務的生產是由相對成本或品質所評估的，所以這部分就和組織適應技術環境表現有關聯，亦即「結果控制」。相對的，如果組織在制度環境中，組織若遵循形式理性的規範，就會在「過程控制」中獲得組織正當性的表現，以增加組織的責信和組織生存的機會。本文依據 Galaskiewicz 和 Bielefeld（1998）提出的結果控制和過程控制兩種利基結構的觀點，找出可對應作為「老人養護機構」組織績效表現的兩個指標。在結果控制上，將以機構實際占床率，來代表老人養護機構在反應技術環境的指標；而在過程控制上，則以台北市政府社會局對機構評鑑的結果，來代表老人養護機構在反應制度環境正當性的指標。本文將藉此兩項指標來檢視老人養護機構的組織績效表現。

三、老人養護機構組織形式與組織績效的關聯

由於組織適應取向預設著組織

行動是符合理性計算和利益極大化的原則。然而，個別組織也會因組織本身擁有不同的資源和活動特質，及產生不同的適應策略行動和組織形式。這種組織發展現象與結果的關聯，在台灣社會福利服務事業的經營管理策略中較少被討論，而值得一步探討。

(一)老人養護機構組織發展的形式

除了各種策略與行動外，組織會因應市場環境的不確定性，設計出不同的組織形式，以適應環境的競爭壓力。例如劉創楚（1988）認為組織形式是多樣化的，且上下游之間總會以一定的權限及責任聯繫起來。張苙雲（1990）認為有些企業組織為適應市場競爭，會發展出企業集團，並藉由企業聯繫（interlocking of enterprise），和利用垂直整合（Vertical integration）形式以獲取利益與共的關係；或利用水平連結（Horizontal combination）的發展，結合同業，藉由投資設備的共同利用以降低交易成本。林妍如與萬德和（2003）發現健康照護組織形式的變遷是為因應支付制度壓力、落實社區照護理念、人口老化需求、醫療科技進步等外在環境驅動力與時代變遷

的趨勢，而在組織結構形式上就進行「水平整合」、「垂直整合」兩種組織整合形式，來因應環境的變遷。上述這些觀點說明組織形式涉及價值鏈的整合，希望在一種組織架構下分享組織經營資源及資訊，從而讓組織產生整體最佳化的表現為目標。

老人養護機構在民國 86 年老人福利法修訂公布後，制度環境的變遷迫使養護機構為了適應市場競爭和面臨制度環境的限制，因而在組織結構形式上就可能產生許多的改變，以適應環境的不確定性，例如有些機構設置分支機構的水平擴張形式發展，或向上增設安養服務、向下增設長期照護服務的垂直整合形式發展等經營策略。這種組織發展形式的變異情形，便提供探討組織適應現象的觀察點，而有利於做為實證分析的重要變項。

(二)老人養護機構組織水平擴張形式與組織績效的關聯

就交易成本論觀點來看，組織和個人的行為主要是為了追求最大化利益；所以組織形式水平發展的基本目的在於組織可以藉此有更多銷售，降低它的生產、勞力和交易成本使組織獲利，讓組織在市場上更具有競爭力（Galaskiewicz &

Bielefeld, 1998)，張苙雲（1990）認為產業組織結合同業，利用水平結合（horizontal combination）的發展，是爲了藉投資設備的共同利用，以獲得成本節省。林妍如等人（2003）認為組織「水平整合」形式，是強調組織在供應階段或價值單元中能夠增加對競爭者的控制權，以增加組織規模經濟和獲取資源能力、競爭力的轉移。因此組織爲適應環境，採行的組織策略或組織形式，主要是爲了降低交易成本，而發展出一個交易成本最小化的組織形式，以達到經濟規模（Williamson, 1985；周雪光，2003）。

林榮春等人（2005）認為老人安養護機構同業間的策略結盟，除了可提供差異化的服務外，同時可以降低經營成本，以提升組織經濟規模的效應。這種組織成本效率策略的觀點，意味著老人養護機構有水平擴張形式發展者，較容易達成經濟規模。楊培珊（2000）發現 89 年度台北市老人長期照護機構評鑑報告中，許多採取連鎖經營形式的養護機構，在面對政府機構評鑑制度時，組織若有共同使用專業人力、平均分擔費用，評鑑績效的表現較其他非連鎖形式的機構呈現出令人滿意的成果。據此，機構有無水平擴張形式發展對組織績效的影

響效果，有待進一步深入探討。

（三）老人養護機構組織垂直整合形式與組織績效的關聯

組織「垂直整合」發展主要是用來獲取市場資源的一種策略，其目的爲控制一種核心的服務需求與通路。張苙雲（1990）認為組織垂直整合（Vertical integration）形式中，屬向上整合（backward integration）者，是將零件、原料及材料等，由供應商以企業聯繫；而有向下整合（forward integration）者，即將下游加工廠商或銷售公司加以企業聯繫，以獲取某種程度的獨占性營業利潤。從企業經營觀點來說明，垂直整合涉及價值鏈的整合策略，是希望在一種商業供給流程的架構下，分享組織經營資源及資訊，從而讓組織的供應鏈產生整體最佳化的表現爲目標。林妍如等人（2003）認為向上、向後垂直整合（upstream/backward integration）係指「焦點組織」爲監控其所賴以生產的資源需求時所做的整合，亦即尋求對其供應商的所有權或是增加對其控制；向下、向前垂直整合（downstream/forward integration）則指「焦點組織」爲監控其產品之配銷通路所做的整合。

正如邱月季（1999）注意到有

些老人長期照護機構在累積一定機構經營經驗之後，在組織結構上則發展出垂直整合形式，以提供機構住民更整合性的服務網絡。林榮春等人（2005）注意到有些大型公立、公設民營的老人安養護機構，在組織內部結構形式上會因具備特有的設備、專業人力等資源，而容易設計出垂直整合形式的發展，以滿足住民不同階段的需求。因此老人養護機構的垂直整合形式的發展對組織績效的影響效果，也有待進一步深入探討。

參、研究方法

根據本文研究目的與前述相關文獻的探討，本文先發展二個主要的研究假設，然後再說明資料來源和蒐集方式、變項的測量，以及資料的分析方法。

一、研究假設

在探討組織形式發展與組織績效表現的關聯部分，本文將針對前述的組織水平和垂直整合形式，與機構的實際占床率、機構的評鑑等第之間，可能的關聯假設進行檢證，以期瞭解台北市老人養護機構組織形式與績效表現的關聯。（由於本文使用資料檔之機構調查成功

率為 99.5%，可見資料檔已達普查特性，所以其假設檢證，並無須再經過一般抽樣調查須確認樣本統計量是否可推論為母體參數的統計檢定程序，因此研究假設將直接比較母體資料中各變項特性間之平均數差異即可。）

1.台北市老人養護組織水平擴張形式與組織績效表現之間的關聯。

假設 1-1：養護機構水平擴張形式，在機構占床率上有差異。

假設 1-2：養護機構水平擴張形式，在機構評鑑結果上有差異。

2.台北市老人養護組織垂直整合形式與組織績效表現之間的關聯。

假設 2-1：養護機構垂直整合形式，在機構占床率上有差異。

假設 2-2：養護機構垂直整合形式，在機構評鑑結果上有差異。

二、資料來源和蒐集方式

本文用以實證組織形式發展與組織績效表現分析的橫斷性資料來源，是來自台北市老人養護機構問卷調查資料檔，至於用於補充說明組織現象的質化資料則是來自有關的組織受訪對象。

在台北市老人養護機構問卷調

查的資料檔部分，本文是使用「全民健保制度對老人養護機構醫療網絡關係之影響：以台北市老人養護機構為例」計畫中的，「台北市老人養護機構醫療服務網絡調查」問卷資料檔。由於作者參與研究工作，並取得委託單位使用此資料檔的同意公文，藉以檢證組織形式與績效表現的關聯。這個計畫的機構問卷調查，全部是採取訪員面訪的方式，在台北市全部 195 家機構中，扣除已歇業的 8 家機構外，只有 1 家拒訪，實際訪問成功的有 186 家，所以這個普查資料檔有值得進一步分析的價值。

在描述組織現象的深入訪談資料部分，爲了能掌握組織的行動邏輯，並作為補充量化結果之深入且豐富的動態說明。深入訪談對象的選擇標準主要是場域中具有代表性的重要或資深之組織行動者，包含台北市政府社會局官員兩位、台北市社區銀髮族協會理事兩位、財團法人機構負責人兩位、私人小型機構負責人 4 位等，合計 10 位組織行動者。

三、變項的測量

本文養護機構組織形式與組織績效表現的實證分析，主要是使用台北市老人養護機構醫療服務網絡調查的問卷題項。茲將相關研究變項的測量

說明如下：

(一)組織形式變項：

1.水平擴張形式：這個變項是按養護組織機構經營形式過錄之，1 爲有分支機構者，0 爲沒有分支機構者。

2.垂直整合形式：這個變項是依據機構所填答之有無設立安養、養床、長照床過錄之，1 爲機構床位有設立安養床、長照床，0 爲機構沒有設立安養、長照床。

(二)組織績效表現變項：

1.機構實際占床率：這個變項是按目前養護實際收容人數和目前養護許可床數相除而得，以代表結果控制之績效。

2.機構評鑑結果：這個變項是按機構從民國 89 年至民國 94 年的台北市機構評鑑等第來過錄之，再重新將優等過錄爲 5 分，甲等爲 4 分，乙等爲 3 分，丙等爲 2 分，丁等爲 1 分，數字愈大表示評鑑結果等第愈高。在每 3 年評鑑一次的要求下，每個機構基本上都有兩筆資料，以代表過程控制之正當性績效。

四、分析方法

本文針對組織形式與組織績效的關聯部分，將直接採取平均數比

較方式，直接檢視類別變項間差異大小。特別需要說明是，由於本文使用資料檔是對母群體進行面對面的普查，面訪調查成功率為99.5%，故已具普查形式。資料檔的統計量即可代表母體參數，所以無須再進行一般抽樣調查推論時必須檢證各變項特性間的差異是否只是抽樣誤差的結果，或是具有可推論為母體參數特質的顯著差異之檢定程序。至於深入訪談的部分則是在訪談前先徵詢受訪者同意，使用錄音方式紀錄訪談內容，訪談後將之轉謄為逐字稿，以為量化分析結果之補充。

肆、分析結果

本文從養護機構問卷調查資料檔及深度訪談資料，進一步分析台北市老人養護機構的組織形式發展與機構占床率、機構評鑑結果兩種績效表現的關聯情形。

一、養護機構組織形式與機構占床率的關聯

此部分是針對機構經營形式有無增設分支機構的「水平擴張」形式兩類，或有無向上增設安養、向下增設長期照護的「垂直整合」形式兩類作為自變項，分別針對機構占床率進行平均數分析。結果說明如下：

(一)有水平擴張形式，其機構占床率較高

根據表一，老人養護機構有水平擴張形式，其機構占床率較高。有水平擴張形式者，其機構占床率平均數為.8898，要比沒有水平擴張形式者，其機構占床率平均數的.8653 要來得高，顯示機構有水平擴張形式者，在其機構占床率表現上較佳。

表一：機構組織形式與機構占床率的平均數分析

組織形式	依變項	樣本數	%	平均數	標準差
組織有水平擴張	機構占床率	71	38.8	.8898	.1459
組織無水平擴張		115	61.2	.8653	.1683
組織有垂直整合	機構占床率	14	5.9	.6879	.3353
組織無垂直整合		172	94.1	.8899	.1270

一位私立小型養護機構的負責人，他就提到這種水平擴張形式，可在住民入住上產生的互補作用：

「基本上，他有一個互相支援的一個特性，比如說轉院，比如說他在這個機構住一住，他其實可以考慮到另外一個機構去住，那收容的特性，也可以去做某種程度的一個區分，那事實上當然你的點越多，當然你互相支援的面向會有更多的一種綜合性的一種方法！」
(訪談逐字稿 OLC0010：99～103)

而另一位私立小型養護機構的負責人，他也提到水平擴張形式可以因為住民的需求在不同機構間作因應，以回應住民的特性，因而間接提高占床率：

「基本上我們有可以互相支援，比如說如果他今天這個機構他住一住覺得說住的不太習慣，想要換個環境，那事實上他就可以到另外一個機構去，再去住住看，事實上適當的環境轉換是有幫助於住民的留院率、穩定性，那就是說因為他的支援領域更多，所以他對於住民的占床率他當然是有一定的的一個幫助，因為他可以去協調，這樣子無形中就會提高他的進住率。」

(訪談逐字稿 OLC009：148～160)

一位私立小型養護機構的負責人，他同樣也就提到這種水平擴張形式，機構之間會因連結性較高，而有相互支援性的作用：

「我們○○跟○○的連結性比較高，我們住民的互通，是指我這邊沒有床了，我會轉介到那另外一邊的機構……所以他是有些這些支援性在」。
(訪談逐字稿 OLC007：20～21)

而一位政府人員就表示，有水平擴張形式的機構會因為在機構占床率上有達到經濟規模的效果，因而繼續開設分支機構：

「基本上他們會開設分支機構，在占床率上的表現，代表他們在經營面上是因為他們有獲利而對他們的客源有信心的話，會再繼續開設其他的分支機構。」(訪談逐字稿 OLC001：21～23)

綜合上述幾位受訪者的表述可知，機構水平擴張形式與提升機構占床率的關聯，是因為機構床位規模多較容易達到經濟規模，以及機構彼此間能針對住民特性，提供相互支援，而有利於提升機構占床率的表現。

(二)機構沒有垂直整合形式發展者，其機構占床率較高

根據表一，老人養護機構沒有垂直整合形式者，其機構占床率較高。就其平均數來看，機構沒有垂直整合形式者，其機構占床率平均數為.8899，明顯優於機構有垂直整合形式者，其機構占床率平均數的.6879。這顯示有垂直整合形式發展的養護機構在市場表現上不見得較有優勢。在研究者深入訪談的資料中，有許多內容可以說明上述量化的結果，例如一位養護機構協會理事就指出：

「就我們自己市場面來看，發展上、下滑的機構占床率不見得有優勢，因為長期照護是老人的走向，而且照顧的專業技術比較高、成本也比較高，且台北市長期照護床位也不多，必然要有留住這種需求在，所以他占床率不高。」（訪談逐字稿 OLC003：181～190）

而另外一位養護機構協會的理事針對這種現象也提到：

「如果你因為你的看護床有這樣的需求，而轉到你自己的長期照護床位的情形，其實是可遇不可求的，因為不必然他就會這樣子，而

且時間的長短也不一定是這樣子……因為一個長輩或一個家屬他在選擇一個機構的時候，具我們的經驗，他是不太考慮說多層次照護會造成對長輩的影響、或對自己機構的影響，一般很少。所以他在占床率上不見得會比較好，因為這種沒有發生的必然性。例如安養床位要轉到看護床位，看護床位要轉到長期照護床位，他可能是動則數年，甚至是十幾年的一個過程，他本身就沒有一個立即需要的一種必然性。」（訪談逐字稿 OLC004：63～76）

而一位養護機構的負責人表示垂直整合形式發展，會造成機構成本的壓力：

「其實後來做下去到現在，我們發現其實再去設氣切是不太對的，因為氣切，第一、他的設施面積大，第二、他的人力配備都比較高，再者氣切的住院率高，因為他疾病比較嚴重，所以他住院率高。……那基本上我們入會體恤到家屬，就是你在住院的時候，我們都是保留床位不收費！但你只要有3個、2個在住院，你知道那個固定成本還是在那邊，氣切的成本壓力太大了……。」（訪談逐字稿

OLC005：165～172)

綜合前述可知，機構垂直整合形式者的占床率較低的理由，是機構照護的是對「人」的服務，並不像一般產品生產那麼容易上、下游整合，所以垂直整合反而不是能快速反應市場需求。相反的，專注於養護技術的提升，或特定市場開發的非垂直整合機構會有較佳的占床率表現。

二、養護機構組織形式與機構評鑑結果的關聯

此部分是針對機構經營形式有無增設分支機構的「水平擴張」形式兩類，或有無向上增設安養、向下增設長期照護的「垂直整合」形式兩類作為自變項，分別針對機構評鑑結果進行平均數分析，茲將結果說明如下：

(一)有水平擴張形式者，其機構評鑑結果較佳

根據表二，有水平擴張形式者，其機構評鑑結果較佳。在評鑑優等為 5 分，甲等為 4 分，乙等為 3 分，丙等為 2 分，丁等為 1 分，的情形下。有水平擴張形式的養護機構其平均數，其機構評鑑結果平均數為 3.67，要比無水平擴張形式的養護機構其評鑑平均數的 3.06 來得

高。這說明水平擴張形式的養護機構有利於機構評鑑表現。

一位私立小型養護機構的負責人指出：

「基本上面就是說，你兩家的話他很多行政作業上只要是一個人負責就可以了，那這樣的東西就是製造兩份，那在行政作業上，和在人上面可以做比較有效分配的一個功能。」（訪談逐字稿 OLC008：66～70）

另一位私立小型養護機構的負責人指出：

「在專業分工上面會有幫助，那你在效率上面會更好。……在水平形式的這種機構裡面，他可以做更有效的分工，那做的事情更有效率，該互相支援的時候就互相支援，該分工的時候就分工。」（訪談逐字稿 OLC009：72～79）

而一位養護機構的負責人指出：

「因為你有兩家就表示有兩家的資源，那有兩家資源去作的時候，有很多的立書作業或行政作業或者互補作業，就可以更容易去完成。……一般有兩家經營的大致上都還不錯，因應評鑑有優勢。如果

每一家都按照法令在走的時候，你兩家在評鑑上會有比較多的互補作用和加分，就是說可以彼此協助完成一些事情這是一定的效果。所以就我們的專業面來看，開設兩家機構，他在評鑑上是有強項在，比較有優勢。」（訪談逐字稿 OLC6：166～170）

而一位私立小型養護機構負責人就提到：

「因應評鑑制度是這樣子，水平的發展他其實在個別發展上面，他還是因為照顧人的工作，那服務人員的工作，他會有某種程度的一個獨特性，比如說兩個工作的機構，比如他照顧人員的工作，甚至社工人員的工作，他會有什麼樣的一個現象呢？他就是有一些技巧是可以互相學習的，一但他有落實在所謂的照護上面，那呈現出來對評鑑就會有幫助，所以是有一種互相學習的作用，我們可以做 casestudying，所以說我們是有分享的，又可以落實在照護工作上面，這樣子對評鑑工作就會有意義！」（訪談逐字稿 OLC007：152～160）

一位政府人員表示：

「因為現行的法規是專任人

員，分支機構的話，人員有互相交流的機會、互相機構分享訊息、個案研討等，他絕對有他的好處在，會透過人力支援產生功能。所以如果他只有一個機構只有一個護理人員，他沒有取得相關的知識當然會有他的限制在……」（訪談逐字稿 OLC00：34～50）

綜合上述，水平擴張形式的養護機構與評鑑表現的關聯，是透過組織內部專業人力的相互支援、相互學習、資訊分享，而實際落實在照護工作上，因而也提升組織整體在過程控制的表現。這種機構水平擴張所產生的效果，顯現組織或個人社會關係網絡的影響力（Pfeffer, 1987; Pfeffer & Salancik, 1978），進而影響組織生存和表現。

（二）機構有垂直整合形式者，其機構評鑑結果較佳

根據表二，老人養護機構垂直整合形式，其機構評鑑結果較佳。有垂直整合形式的養護機構其機構評鑑結果平均數為 4.43，要比無垂直整合形式的養護機構，其機構評鑑結果平均數的 3.19 來得好。這說明垂直整合形式的養護機構與機構評鑑有所關聯。

表二：機構組織形式與機構評鑑結果的平均數分析

組織形式	依變項	樣本數	%	平均數	標準差
組織有水平擴張	機構評鑑結果	67	41.3	3.67	.88
組織無水平擴張		114	58.7	3.06	.87
組織有垂直整合	機構評鑑結果	14	10.4	4.43	.85
組織無垂直整合		167	89.6	3.19	.86

垂直整合形式的養護機構與機構評鑑的關聯，是因為有垂直整合形式的養護機構多為大型規模之公立、公設民營、財團法人。這類組織原本就有豐富的資源，容易符應制度環境的要求，另外政府亦對這類機構有較多的經費補助、委託方案與住民轉介之關係，所以這類組織會更努力投入制度環境的過程控制，以建立機構的責信，並提升組織的聲望。

伍、結論與建議

一、研究結論

(一) 台北市老人養護機構組織水平擴張形式與組織績效的關聯

1. 機構有水平擴張形式者，其機構占床率較高

本文分析發現養護機構有水平擴張形式者，其機構占床率表現，要比沒有水平擴張形式者，來得好；這結果支持假設 1-1 的說法。由於有水平擴張形式的機構，床位

規模多較容易達到經濟規模，機構間也較能因住民的特性相互支援，而有利於提升機構占床率的表現。這種研究結果與林榮春等人（2005）發現大致相同。確認養護機構組織有水平擴張型式者，能產生類似策略結盟之提供差異化服務、降低經營成本，以提升組織經濟規模的效果。

2. 機構有水平擴張形式者，其機構評鑑結果較佳

本文分析發現養護機構有水平擴張形式者，其機構評鑑結果的表現，優於沒有水平擴張形式者；這結果支持假設 1-2 的說法。由於有水平擴張形式的機構會透過組織內部專業人力的相互支援、相互學習、資訊分享，提升組織整體在過程控制上的成果，因而產生較佳的評鑑結果。這種機構水平擴張型式類似組織結盟的效果，有利於組織生存和表現。

綜合上述，有水平擴張形式的

機構，不論在機構占床率或評鑑制度兩種績效上，都有較好的表現。顯見這種機構發展策略，能夠有效達成結果控制和過程控制，有利於機構提升組織表現。

(二) 台北市老人養護機構組織垂直整合形式與組織績效的關聯

1. 機構沒有垂直整合形式者，其機構占床率較高

在養護機構垂直整合形式與其機構占床率關聯的分析中，本文有一非預期的發現，即養護機構沒有垂直整合形式者，其機構占床率表現，要比有垂直整合形式的機構，來得好。由於養護機構原本是收容生活自理能力缺損且無需技術性護理的住民為目的，因為這類住民潛在人口較多；相較之下，需要高層級照護技術服務的住民潛在人口較少，所以垂直整合者增設這種床位後，反而會導致床位的閒置。

這結果的發現與過去以企業組織所談論的「垂直整合」形式之結果，明顯不同（張荳雲，1990；林妍如等，2003）。因為企業產品主要是「商品」，而老人養護機構提供的是照護「人」的服務，兩者之消費和使用有別。特別是，機構發展垂直整合形式之照護，所需技術與制度環境門檻較高，因而不但不

能進一步降低或控制成本，反而會增加機構經營成本，但不得不提高收費，反而不利於占床率。因而一般業者要發展垂直整合形式的組織，除了有技術升級的門檻之外，成本也是重要的考量。

2. 機構有垂直整合形式發展者，其機構評鑑結果較佳

本文分析發現養護機構有垂直整合形式者有較佳的評鑑績效表現；這結果支持假設 2-2 的說法。由於台北市有垂直整合形式的養護機構多為大型規模之公立、公設民營、財團法人者，這類組織原本就有豐富的資源，容易符應制度環境的要求，也因機構與政府有較多的經費補助、委託方案與住民轉介之關係，必須更努力投入制度環境的過程控制，以建立機構的責信提升組織的聲望。

綜合上述，養護機構垂直整合形式者，呈現出占床率表現較差，但有較佳的評鑑績效表現，這種不一致現象正符合制度理論觀點的觀察，依賴制度正當性生存的組織，其適應行動未必要有市場效率，但一定要具備制度環境的正當性才能生存（Meyer&Rown, 1977; Di-Maggio & Powell, 1983；熊瑞梅，1999）。顯然致力追求過程控制之

表現，正是這種類型的組織利基與生存目標。

二、研究建議

依據本文所發現的結果，以及各項綜合性的討論，研究者提供以下建議以供實務參考。

(一)機構經營宜朝向更具市場彈性和學習效能的網絡型組織發展

綜合本文發現，有機構水平擴張形式者之機構占床率和評鑑都有較好的表現，顯見機構水平擴張形式會產生類似組織結盟的效應，有利於提升結果控制和過程控制的表現。在日益競爭的市場環境和規範愈趨嚴謹的制度環境之中，必須採取因應市場經營和組織正當性的策略，發展水平擴張形式，以強化組織適應環境變化的能力，將是重要的生存之道。對未能及時發展水平擴張形式之機構，則建議機構經營者可考慮採取具市場彈性和學習效能的網絡型組織發展，多發展與其他機構或協會之互動關係，建立知識分享、資訊流通、服務支援的組織網絡，才能培養組織更長期的適應力。

(二)機構是否要發展為「多層次

的機構照護模式」，宜多作深思

本文發現有垂直整合形式的機構，在機構評鑑結果表現上雖然表現較好；但是在機構占床率上表現卻較不理想。這意味著機構垂直整合形式的發展，並不像水平擴張形式的發展，能同時享有兩種組織績效的較佳表現。換言之，即便政策上有發展多層級照護機構的倡議，但它卻會增加成本負擔，甚至導致衰敗的機率（Barnett & Carroll, 1995）。因此機構對是否發展「多層次的機構照護模式」之策略，宜多就組織實際之體質與經營成本多做考量，避免衍生組織的後續生存危機。

【本文作者感謝衛生署中央健康保險局在研究資料蒐集期間的資助，計畫案編號 DOH94-NH-1006，以及國科會在論文撰寫期間的資助，計畫案編號 95-2412-H-126-004-MY2，並由衷感謝研究期間受訪機構與受訪者的熱情支持。】

（本文作者：紀金山現為靜宜大學青少年兒童福利學系副教授暨系主任；林義盛現為高雄縣大社鄉公所社會課社福員）

📖 註 釋

註 1：此法於民國 96 年再次修訂，而本研究資料庫為 94 年建檔完成，故使用舊法來界定研究對象。

📖 參考文獻

- 工商時報（2005-7-30）老人養護業全台大結盟。
- 內政部（2000）中華民國 89 年老人狀況調查報告，內政部統計處編印。
- 內政部（2006）內政部統計資訊服務網：老人人口相關統計，近年我國老人人口數一覽表，<http://sowf.moi.gov.tw/04/07/07.htm>。
- 吳淑瓊（1991）台灣功能障礙老人家庭照護者的全國性概況分析，中華衛誌 18（1），44～53。
- 周雪光（2003）組織社會學十講，大陸：社會科學文獻出版社。
- 林妍如、萬德和（2003）健康照護組織之價值創造：整合性照護之基本概念與設計入門，台北市：雙葉。
- 林義男（1981）中國家庭組織的演變，見我國社會的變遷與發展，台北：東大圖書。
- 林聖峰（1993）臺北地區老人對自費安養機構居住意願之影響因素分析，嘉義：國立中正大學社會福利研究所碩士論文。
- 林榮春、黃百麟（2005）臺北市老人安養護機構經營管理與策略之研究，社區發展季刊（110），340～350。
- 邱月季（1999）台北都會區長期照護機構營運之研究，彰化：大葉大學事業經營研究所碩士論文。
- 紀金山（2002）師資培育制度變革的社會學分析，嘉義：南華大學教社所。
- 紀金山（2006）社會事業組織場域結構與組織經營績效：以台北市老人養護機構為例，靜宜大學第 2 屆，人文、社會、自然與藝術跨領域整合研討會，台中：靜宜大學。
- 崔麟祥（2004）理事長的話，台北市社區銀髮服務協會 92 年度會訊，2～3。
- 張荳雲（1990）組織社會學，台北：三民。

- 許世凱（2005）台北市私立小型老人養護機構競爭優勢及策略聯盟之運用：資源基礎理論的觀點，臺灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 許寶鶯（2004）歡慶新伙伴關係——「安養護機構社工服務」誕生，台北市社區銀髮銀服務協會 92 年度會訊，8～9。
- 陳敏雄（2005）建構老人多層級照護服務網——以「財團法人臺北市私立恆安老人安養護中心」為例，社區發展季刊（110），242～249。
- 黃德舜、蔡麗華（2001）老人長期照顧、養護機構經營管理問題及對策，護理行政 34（6），22～33。
- 楊培珊（2000）臺北市 88 下半年及 89 年度老人長期照護機構評鑑報告。
- 萬育維、郭登聰、王芯婷（1999）非營利組織對營利與非營利的看法分析——以老人養護產業為例，社區發展季刊（85），166～188。
- 熊瑞梅（1999）團體與組織，載錄於王振寰、瞿海源主編，社會學與臺灣社會，121～154，台北市：巨流。
- 劉創楚（1988）工業社會學：工業社會的組織分析，台北市：巨流。
- 蔡麗華（2002）老人福利機構治理機制及其績效之研究——以老人養護機構為例，嘉義：南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。
- 鄭讚源（2000）社會需求、市場理念與非營利組織：小型養護機構經營管理的迷思與困惑，兩岸非營利組織與公共事務學術研討會宣讀論文，39～86，高雄：國立中山大學中山學術研究中心，北京大學北行人文學院主辦。
- 謝秀芬（1986）家庭與家庭服務，台北：五南圖書。
- 謝美娥（1992）我國社會福利政策芻議，國家政策（動態分析）雙週刊（39），1～10。
- Barnett, William P. & Glenn R. Carroll. (1995) Modeling Internal Organizational Change. *Annual Review of Sociology*, 21, 217-36.
- Campbell, J. P. (1977) On the nature of Organizationl effectiveness: New perspective on Organization. San Francisco: Jossey-Bass.
- DiMaggio, Paul & Walter W. Powell. (1983) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociology Review*, 48, 147-60.

- Galaskiewicz, Joseph & Wolfgang, Bielefeld. (1998) *Nonprofit Organizations In An Age Of Uncertainty: A Study of Organizational Change*. New York: Walter de Gruyter.
- Lawrence, Paul R. & Jay W. Lorsch. (1967) *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*. Boston: Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Meyer, J. W. & B. Rowan. (1977) Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Pfeffer, J. (1987) *New directions for organization theory*. New York: Oxford University Press.
- Rfeffer, Jeffrey & Gerald R. Salancik. (1978) *The External Control of Organizations*. New York: Harper & Row.
- Scott, W. R. (1998) *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 4th ed.
- Stinchcombe, Arthur L. (1965) Social Structure and Organizations. In *Handbook of Organizations*, edited by James G. March, 142-93. Chicago: Rand McNally.
- Williamson, O. E. (1975) *Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.
- Williamson, O. E. (1985) *The Economics Institution of Capitalism: Firms, Market, Relational Contracting*. New York: Free Press.