

老人安養機構申請立案與經營之研究

蔡宏進

壹、前言

一、研究緣起

筆者鑑於臺灣人口老化日趨嚴重，國民平均年齡逐漸提高，社會結構與生活型態也多有改變，未來不斷增加的老人，由家庭外機構養護的必要性及可能性將再增加，亦即老人安養問題日趨嚴重。各地區老人安養機構如雨後春筍般，處處林立，且諸多未經合法立案。

國內現有老人安養機構共近八百家，其中尚未立案者有六百餘家，造成老人安養之困擾與危機。因此政府對老人安養機構的經營困境與輔導需求亟需了解，以期對老人安養機構之經營與輔導，擬具具體可行方案，建議決策單位採行。

政府曾一再宣示，在民國八十八年六月十八日前必須完成立案，否則將強制拆除。惟實際上至大限時日止，大多數未立案者仍未能通過或提出申請立案。政府若真強行拆除，機構中老人的去處也必有問題，乃再延六個月的緩衝期。屆時改以主動輔導的對策而非消極取締。輔導的目的在使這些機構能健全的行使功能並不生危險。

今後老人安養機構的設立與運作將成爲社會上的一種重要組織與制度。此種機構或制度必需有良好的經營與運作，否則對於許多老人及其家人都很不利，全社會的人也將很不幸。爲使老人安養機構有良好的經營及運作效果，有必要使其全面合法化。在現階段政府有關單位最必要輔導的目標是使其全部合法，當全部合法之後，也應使每個機構都能有良好的經營與運作。但實際上並非每個機關都能有效經營及運作。故不論從短期或長期看，對老人安養機構的輔導都是政府的一項重要工作。而政府的適當輔導方向必須能

協助業者減輕或解決其經營困境並符合其輔導需求，其道理有如政府輔導企業或農民一般，目標在能幫其解決經營上的困境並滿足其需求。

二、研究目標

面對上述研究緣起或背景因素，本研究的主要目標在能了解當前臺灣老人安養機構在申請立案上及經營上的困境，以供政府制定及採行適當輔導策略之參考依據。更具體的細項研究目標可分成下列兩點：

(一)了解老人安養機構在申請立案時遭遇的困難與問題，分成：1.土地方面，2.建物方面，3.人員方面，4.資金方面。5.交通方面，6.手續方面，7.經營方面，8.其他方面。

(二)了解老人安養機構的經營困難與問題，分成：1.來自內部方面的，注重對資源的取得與利用方面的。2.來自外在環境的，再細分成來自客戶、鄰居及政府。

三、預期的發現及效益

(一)預期的發現

本研究結果將使研究的諸項目的都能達成，亦即對研究目的所指各方面都有所發現，重要的發現項目及範圍包括：

1.老人安養機構在立案上所遭遇的困難與問題。

2.老人安養機構在經營上所遭遇的多方面困難與問題，包括來自資源的取得與利用的，來自顧客方面的，及存在於其他外在環境

條件的等。

(二)預期的效益

本研究對政府施政上最大的助益是，使社會各界及政府能先了解老人安養機構在申請立案及經營上所遭遇的困難與問題，並藉此了解進而能有效並正確輔導老人安養機構完成立案並改善經營。此項機構與制度能健全並有效運作，最後必可提高政府此項施政的效率，也可促進社會的健全發展及增加人民的幸福。

四、與本研究主題相關文獻之回顧

檢視以往有關臺灣老人安養機構的立案及經營困境的研究為數不多，但少數在期刊上發表的論文則甚有助於本研究的構思。其研究的主旨約可歸納成數個不同的方面，一是有關老人安養機構設立的背景或客觀需要方面（謝高橋，民八十二；楊志雄，民八十二；陳燕禎，民八十三），二是有關老人安養機構設立的體制或性質方面（楊至雄，民八十二；陳政智，民八十三；郭登聰，民八十六），三是有關老人安養機構立案與未立案之比較或問題方面（黃村松，民八十二；李美玉，民八十七），四是有關老人安養機構的影響或後果方面（陳政智，民八十二；蔡啓源，民八十六；劉梅君，民八十六）。這些文獻的主旨或課題與本研究都有直接或間接的關聯，故可供作本研究之參考依據。本研究乃從中找出探討的新焦點。

五、基本理論與假設

(一)基本理論

在民主法治的社會與國家，任何事業都要合法化，目前臺灣的許多老人安養機構尚未合法化，業者反對政府使用取締拆除的方法，社會對於這些機構的存在與服務功能也很有需要，故合理的處理方法是使其合法化與功能化，但任由這些機構運作，並不能保證可以達成全面合法化與適當運作，故有需要給予適當輔導。

適當輔導工作的原則與方向，除考慮社會整體的利益外，也必須顧及業者的立場與考慮，雖不必也不應完全順從其願望與要求，但也不能不了解與考慮其解決困難，並幫其達成某種程度的願望。考慮及此，政府為能有效適當輔導老人安養機構的業者順利完成立案，並有效適當經營，必先能了解其經營的困境及輔導需求，做為規劃輔導策略與辦法的依據。本研究的動機及主要目的即在此。

(二) 假設

參照上述的基本理論，本研究提出下列幾個重要假設：

1. 臺灣許多老人安養機構業者在經營上要達成政府要求立案的標準有相當的困難與問題。即使立案後在經營上也還會遭遇困難及問題。其困難與問題情形與安養機構條件不同有關。

2. 老人安養機構的業者在經營上遭遇的困難與問題的種類繁多，約可分成來自(1)機構內部方面，(2)來自客觀方面，及(3)來自外在環境方面。其經營上的困難與問題情形與安養機構的條件有關。

六、資料蒐集經過與性質

(一) 蒐集經過

本研究所用資料約可分成兩大方面，一為文獻上已呈現的資料，包括各種數量的及意見的。第二為調查與訪談資料。共訪問百餘位老人安養機構業者。

本研究在臺灣地區內分散調查與訪問樣戶。訪問資料的蒐集係透過使用問卷調查及深入訪談的方法得來。在進行抽樣調查之前先瞭解了老人安養機構的數量與分布。

本研究調查內容將涵蓋研究目的的範圍，以各項研究目的當為問卷綱要。所問問題兼顧可當為統計量化之用的結構式問題及可深入

表一 當前全臺灣及各縣市立案及未立案老人安養機構數量

	宜蘭縣	基隆市	臺北縣	桃園縣	新竹市	新竹縣	苗栗縣	臺中市	臺中縣	彰化縣	南投縣	雲林縣
立案	5	6	8	1	4	2	5	7	1	9	7	2
未立案	22	16	86	46	8	7	4	30	31	39	18	7
合計	27	22	94	47	12	9	9	37	32	48	25	9
	嘉義市	嘉義縣	臺南市	臺南縣	高雄縣	屏東縣	臺東縣	花蓮縣	澎湖縣	臺北市	高雄市	合計
立案	5	0	3	10	21	6	3	4	1	38	6	154
未立案	5	18	23	31	22	37	7	6	1	155	4	623
合計	10	18	26	41	43	43	10	10	2	193	10	777

資料來源：各縣市政府

入了解事實真相的開放式問題。樣本的分布分散在全省多個縣市，從老人安養機構的業主中選取。樣本對象以各機構的權責代表人為

主，不能獲得時，則以業務經營者為代替。

本研究全程時間共六個月，由民國八十八年六月二十五日起至十二月二十四日止。

(二)臺灣老人安養機構數量及分布性質

臺灣老人安養機構的數量及分布是了解此種機構的經營困境與輔導需求的重要基本資料。由是本研究乃由蒐集此種基本資料做起。分向內政部及各縣市政府蒐集立案及未立案老人安養機構的數量、名稱及地址，一方面藉以了解未立案問題的程度，另一方面也當作進一步抽樣訪問的母群體資料。先就從各縣市政府所蒐集到的全臺灣及各縣市立案及未立案老人安養機構數量列表一。

從上表資料可看出至今全臺灣未立案的老人安養機構共六二三家，約為立案者的四倍。老人安養機構的分布相當廣泛普及，每縣市都有，以大都會所在的縣市的數量尤多。各縣市中最多者為臺北市，其次是臺北縣。惟高雄市雖為第二大都市，但在市轄範圍內，老人安養機構的數量不多，未立案及立案者共僅十家。

本研究也從內政部蒐集到一本一九九九年民眾版的臺閩地區長期照護機構名冊，此名冊中並附有各縣市長期照護機構按類別統計的數量。政府長期養護機構的類別共分七類，即(1)居家護理，(2)護理之家，(3)日間照護，(4)安養/養護機構，(5)身心障礙福利機構，(6)縣府主辦居家服務，及(7)日間托老服務等。此七類長期照護機構所照護的對象可能不全為老人，但老人畢竟是最重要的照護對

象。就各縣市不同類別的長期照護機構數量列表二。

(三)受訪樣戶之行政區域分布

表二 當前臺灣各縣市各類別長期照護機構的數量

縣市別	居家護理	護理之家	日間照護	安養/養護機構	身心障礙福利機構	縣府主辦居家服務 (有者21縣市； 無者3縣市)	日間托老服務 (有者10縣市； 無者14縣市)	合計
合計	208	74	18	112	133			545
宜蘭縣	7	5	1	5	3	有	無	21
基隆市	4	3	0	2	0	有	無	9
臺北縣	14	1	2	8	13	有	無	38
桃園縣	12	0	1	2	17	有	有	32
新竹市	3	1	1	1	3	有	有	9
新竹縣	7	0	0	2	5	有	有	14
苗栗縣	9	2	0	3	7	有	無	21
臺中市	12	5(2)	1	6	4	有	有	28
臺中縣	12	3	2	1	5	有	無	23
南投縣	9	4	2	4	3	有	無	22
雲林縣	5	2	0	2	2	有	有	11
嘉義市	5	2	0	3	2	有	有	12
嘉義縣	3	0	0	0	1	有	無	4
臺南市	5	2	0	4	3	有	無	14
臺南縣	7	2	0	6	10	無	無	25
高雄縣	15	9	1	7	2	有	有	34
屏東縣	12	1	0	2	3	有	有	18
臺東縣	6	0	0	3	5	有	無	14
花蓮縣	15	2	1	4	4	有	無	26
澎湖縣	4	2	0	1	1	有	無	8
臺北市	16	6	4	38	33	有	有	97
高雄市	25	22	2	6	7	有	有	62
金門縣	1	0		1	0	無	無	2
連江縣	0	0		1	0	無	無	1

資料來源：內政部社會司，臺閩地區長期照護機構名冊，（一九九九年民眾版），頁一至二四頁。

本研究實際共訪問一〇六戶，在抽樣的考慮上因感各機構位置相當分散，訪員到達不易，乃不全用實地訪問方法，而採兼用郵寄訪問及實地訪問的方法。原則上將受訪樣戶遍布全臺灣，包括都市與鄉村，且原則上使各縣市的樣本能大致依母群體比例分配，惟因郵寄受訪的回應未能控制，未回應者為數不少，最終實際獲得樣本資料的地域分布並不完全依母群體分配的比例分布，將樣戶分布情形列如表三。

表三 本研究受訪樣戶的地理分布

縣市別	宜蘭縣	基隆市	臺北縣	桃園縣	新竹市	新竹縣	苗栗縣	台中市	臺中縣	彰化縣	南投縣	雲林縣
樣本數	3	3	30	0	3	0	3	6	4	7	2	2
縣市別	嘉義市	嘉義縣	臺南市	臺南縣	高雄縣	屏東縣	臺東縣	花蓮縣	澎湖縣	臺北市	高雄市	合計
樣本數	5	1	0	18	3	3	1	0	0	10	2	106

縣，有者則因為其數量不多，如澎湖縣。於此再對所登記的負責人與受訪者的性別、年齡、居住地點的城鄉性質，及其在老人安養機構中的職位等四種性質說明於後：

1. 性別

回答本研究問卷樣戶的性別分配相當平均，男女約各一半，其中男性五十二位，占四十九·一%，女性共五十四位，占五十九·九%。事實上母群體中安養機構所登記的負責人男女性都有，回答問卷者也以在機構中的主要負責人為多。

2. 年齡

在一〇六位樣戶中對年齡變數有提供資料者共有一〇二位，其平均年齡為四四·二四歲。年齡最高者為七〇歲，最低者為二十一歲。全部樣戶中有二十五%在三十八歲以下，五十%在四十四歲以下，七十五%在五十一歲以下。

3. 居住地點的城鄉特性

將樣戶所居住地點分成(1)都市(2)鄉鎮街或市郊及(3)鄉村等三類，訪問的結果以都市者最多，共有六十人，占五十六·六%，次多者是鄉鎮或市郊，共有二十八人，占二十六·四%，以居住在鄉村地區者最少，共僅十八人，占十七·七%。

4. 職位

就受訪者在老人安養機構中的職位看，共有三種可能，一是主要負責人，頭銜包括董事長、總經理、主任、院長等，二是負責人的家屬，即負責人之配偶、子女或其他親屬，三是受聘僱的經營者，包括經理人、職員、護士或僱工等。其中由僱工回答問卷的可

能性較少。此外也有兼有兩種以上身分者。以被聘僱者身分回答問卷者大部分都經負責人授權。就回答問卷者的身分別列舉如下；其中為主要負責人者共七十六人，占大多數，共占七十一·七%，次多者是被聘僱人員，共十七人，占十六·〇%，主要負責人的家屬者共七人，占六·六%，兼有兩種身分者有五人，占四·七%，另一人未回答身分。足見多半的主要負責人對於接受訪問都甚謹慎小心，故也都親自回答問卷上的問題，也因其對於機構的所有事務較清楚之故。

(五)機構的重要性質

本研究對於受訪老人安養機構從數方面加以了解，將之分析如下：

1. 所在地點

安養機構設立及分布地點有可能在(1)都市(2)鄉鎮街或市郊及(3)鄉村等三種不同地方，在本章表三已將各樣本機構所在的縣市別加以列舉，其中分布在各都市者所在地點也必然屬於都市，而分布在各縣者則有的位於都市，也有的位於鄉鎮或市郊，乃至鄉村地區者。將受訪樣戶所在位置的市鄉地理性質列表如下：

表四 樣本機構所在地理性質

數量	都市	鄉鎮街或市郊	鄉村	合計
五十三·八	二十七·四	二〇	一〇六	一〇〇
%	五十三·八	二十七·四	十八·九	一〇〇

2. 全部安養人數

安養機構的全部安養人數是表現其實際經營規模的一項重要指標，回答本調查的結果，平均共有安養人數為三十三·一五人，人數最多者為一八〇人。以安養二〇人左右者為數最多。其中有二十%的機構安養人數在十七人以下，五十%的機構安養人數在五·五人以下，七十五%的機構安養人數在三十八人以下。

3. 全部床位人數

安養機構向政府機關申請立案或登記時，必須對其設立的床位有明確的表示。本研究樣本機構的平均床位為四十八·八七，約為其實際安養人數的一·四七倍，亦即平均各安養機構接受的安養人數並未額滿，其安養人數為其可接受人數的六十八%。各安養院床位最多者為三百八十二位，按床位多少的分配是，有七十五%的機構在五〇床以下，五十%的機構在三十五床以下，二十五%的機構在二十三床以下。或說在一〇〇床以上者僅有七家，占六·六%，在四〇—一〇〇床之間者，共有四十二家，占三十九·六%，四〇床以下者，共五十七家，占五十三·八%。

4. 全部工作人員數

各樣本安養機構的平均工作人員數為十一·七六人，最多者為七十二人，最少者為三人。其中有七十五%的機構在十三人以下，五〇%的機構在八·五人以下，二十五%的機構在五人以下。再進一步統計則顯出有工作人員在十五人以下者，共八十六所，占八十

一·一%，工作人員數在十五—三十人者共十四所，占十三·二%，三十人以上者共六所，占五·七%。若以平均每機關共有安養人數為三十三·一五人除以每機關平均工作人員數的十一·七六人，則平均每二·八二個老人就需投入一個工作人員，投入人力可說相當密集。惟實際上工作人員中有些是兼職或掛名者，故實際投入人力應不如此密集，但所用人力應也不少。

5. 全部建物坪數

另一表示老人安養機構規模的指標是其建物的面積。本研究樣本機構的建物坪數平均為三六一·九四坪，最大者為五八〇〇坪，最少者為三〇坪。其分配的情形是有七十五%在三百六十二坪以下，有五〇%在二〇〇坪以下，有二十五%在一二〇坪以下。另一種統計的結果是一〇〇坪以下者共二十所，占十八·九%，一〇〇—二〇〇坪者共四十二所，占三十九·六%，二〇〇坪以上者共四十四所，占四十一·五%。一般位於鄉村地方的安養機構坪數都較大，反之在都市地區的安養機構的坪數則較小。

6. 設立時間

本研究樣本機構平均設立時間是在民國八十三年中，至本報告行文時的平均設立時間約為五年。就其設立時間分配看，最早設立時間為民國五十四年，而最晚設立時間為民國八十八年。其中有七十五%的機構設立時間在民國八十六年以前，五十%的機構設立時間在民國八十四年以前，二十五%的機構設立時間在民國八十二年

以前。再從另一方面看，則在八十年以前設立者共有四十二所，占三十九·六%，在八十一—八十五年間設立者共有四十九所，占四十六·二%，在八十五年以後設立者共有十五所，占十四·二%。從安養機構設立的時間看，一般都不很久，可說此種行業是於最近十年之內才較大量興起。

7. 立案狀況

就安養機構立案的種類看，大致可分成立案與未立案兩種類別，惟未立案者尚有三種不同情形，一種是已申請過，但未獲准成立，另一種是在申請中，還有一種是從未申請過。本來本研究以了解未立案的機構作為輔導其立案為研究重點，理應以訪問未立案者為主要對象，惟研究的另一目的是在瞭解安養機構的經營困境以作為輔導改善的參考，故也訪問部分已立案的機構，以便瞭解立案機構是否也有經營上的困難，並便於作為比較立案機構與未立案機構在經營上困難差異之用，故在本研究所訪問的安養機構除大部分為未立案者外，也有少部分為已立案者，分配的情形如下。

表五 樣本老人安養機構立案與否情形

%	數量	是否立案				小計	合計
		已立案	未立案	申請中	從未申請過		
二八·三	三十	已立案	申請過但未成立	申請中	從未申請過	七十六	一〇六
六七·九	七十二			〇·九	二·八	七十七	一〇〇

貳、老人安養機構申請立案之困難與問題

茲將臺灣老人安養機構在申請立案時所遭遇的困難與問題分成共通性的及差異性的兩方面來說明：

一、共通性的困難與問題

目前臺灣已設立並營運的老人安養機構中未立案者比已立案者還多，由本研究蒐得的資料，迄今全臺灣未立案者共有六百二十三家，已立案者僅一百五十四家，前者約為後者的四倍多。政府對未立案的機構，很難加以管理與掌控。其對委託安養的客戶而言也較無保障。因此政府方面很希望未立案的機構都能完成立案，以便能輔導其健全營運，也可對社會大眾有較好的交代。惟未立案的老人安養機構不少也都很希望能順利完成立案者，但卻因申請過程中遭遇困難與麻煩，以致未能順利完成。本研究的一〇六家樣本老人安養機構中有七十二家（六十七·九%）之多曾經申請過，但卻未能成立者。可見在申請過程中不無困難與問題。在既有受訪樣本機構中，也共有七十六家（七十一·一%）表示在申請立案過程中有遭遇困難，究竟遭遇的困難與問題是什麼？輔導的政府機構與有意申請設立的老人安養機構對之必須有所瞭解，才能對症下藥，使其能有效克服困難與問題，順利通過立案。由是也有助於建立健全的安

養機構與制度，使老人能安居在安養機構中，平安生活。

仔細探究老人安養機構在向政府申請立案過程中所遭遇的困難與問題並不簡單，涉及到許多的方面，也隱藏著許多原因。本研究所發現的重要困難與問題大致都與設立老人安養護機關的相關法規有關，這些法規共有五大類，即（一）社政，（二）衛生，（三）地政／建築法規，（四）消防安全，（五）其他。就此五方面重新加以合併，配合由受訪者表示的困難與問題，重新歸併成下列八大困難與問題，即（一）土地方面的困難與問題，（二）建物方面的困難與問題，（三）人員方面的困難與問題，（四）資金方面的困難與問題，（五）交通方面的困難與問題，（六）申請手續方面的困難與問題，（七）經營理念與技術上的困難與問題，（八）其他方面的困難與問題。就這八方面的困難與問題再詳加分析說明如下：

（一）土地取得方面的困難與問題

老人安養機構的設置需要建築物，而建築物則坐落在土地上。政府對於設置老人安養機構及其他社會福利設施所需基地都有相當細密的規劃，以致在申請立案時，常會因為土地條件不符合規定而不能通過。在所有樣戶中有三十四戶（三十二%）之多表示在申請立案時，曾有遭遇到土地所有權上的問題，以致不能很順利通過。再者，在取得土地上所遭遇的重要困難與問題約可細分成如下數點說明：

1. 在鄉村地區要變更農業用地的使用不容易

許多在鄉村地區設立的老人安養機構都設在農業用地上，因不合法，故不能獲得立案。

過去政府對於土地使用的限制規定甚為嚴格，原則上特定農業用地、經辦竣農地重劃之農牧用地及政府重大投資的土地都不得提供為興建福利事業用地。故較早前設立在農業用地上的老人安養機構都為非法的違建，申請立案時都未能獲准，故都違法經營。直到民國八十八年五月十五日才准許有條件之限制申請，新規定的附帶條件共有六點：即(1)土地面積必須在〇·五公頃以下，(2)必須取得鄉鎮農地重劃面積已達全部編定農地面積百分之八十以上之資料，(3)必須選擇於農地重劃區之邊緣土地設置，(4)必須具有獨立之供排水系統，污水不得緊鄰農業生產環境部分，(5)不得阻礙原有農路之通行，(6)緊鄰農業生產環境部分須設置隔離綠帶或設施，其設置比例不得少於申請面積百分之三十規定，或規劃配置二十公尺以上之隔離綠帶之設施。上列各種附帶條件也相當嚴峻，要獲通過也不容易。

2. 違規使用土地以致申請時不易通過

未能通過立案的老人安養機構在土地利用上另一不合法的情形是設立在水源保護區的範圍內，尤以北部水源保護區內設立較多。水源保護區多半為山坡地，政府規定老人安養機構不得設立於此，除顧及保護水源的清潔外，也顧及防止水土的流失。

3. 在都市業主不易取得足夠寬大的基地

按照規定每位老人分配的樓地板面積，在小型機構為十平方公尺，約三·三坪。大型機構則為二十平方公尺。而此樓地板面積並不包括停車空間及員工宿舍等。因為都市用地及建物價格昂貴，一般都市中的小型老人安養機構都不符合此種規定，每位老人分配的樓地板面積常不及三·三坪，因此也不易獲准成為合法的機構。

4. 地價昂貴，業者使用土地因陋就簡而不獲准立案

缺乏土地的老人安養院業者，必須購地或租地建屋經營，臺灣的土地一般都很昂貴，必然影響使用者在使用土地上盡量節省或因陋就簡，該留綠地或防火巷者未留，或所留寬度不足，都難獲得審查通過。

(二) 建物規格與品質不能符合規定的困難與問題

已設立的老人安養機構申請立案未能順利通過的另一重要原因是建物方面的困難與問題，而重要的建物問題與困難是面積不足及安全不良。就這兩方面的困難與問題再細加說明如下：

1. 建物面積不足

政府規定小型機構平均每位老人要有十平方公尺或三坪多的建物基地，實際上也相當於要有三坪多建物的空間，不少老人安養機構都以有限坪數的建物條件容納超額的托養老人，顯得擁擠，受檢時乃不易獲得通過。此種安養機構以在都市中使用公寓經營老人安養院者最具代表性。本研究樣本機構中有二十二戶（二十·八%）表示有房舍太少的困難與問題，其中有十四戶，或占二十二戶的六

十三·六四%係位於都市者。

2. 建物的安全衛生條件不符

有關安養機構的建物不易通過立案的另一重要原因是其安全條件不符。如缺乏防火巷道或防火建材，室內堆積易燃之物，缺乏防火梯，或樓梯太狹窄等。過去曾有火災燒死安養院老人的實例，讓政府主管機關對於建物的防火安全設施特別重視。要求水準也提高，不能符合條件以致未能通過立法者也多。建物的缺乏安全性除了防火措施不足以外，還包括其他，如照明設施不足，或樓層太高，鐵窗緊閉，地板太滑等，都使住在其中的老人多一份安全上的問題，其中問題較嚴重者也不易通過或安檢過關，增加了不合法經營的可能性。

至於衛生條件不足的問題，常見通風不良，光線不足，或缺乏整理而顯得髒亂等情形。雖然衛生條件不如安全條件那麼密切關係能否通過立案，但衛生問題不良者也可視為安全設施不良的問題，故也影響立案能否通過。

在本研究樣戶中自認為房舍衛生有困難者有九戶，占八·五%。雖然為數不多，比例也不很高，但此係以自我評估方法而獲得的結果，如以較嚴苛的客觀標準來加以衡量，在此方面有問題者可能更多，比例也將更高。

(三) 管理及服務人員方面的困難與問題

老人安養機構需要有足夠數量、資格與品質的人員給予服務與

管理，才能使老人獲得良好的安養條件，故政府在審查其合法立案條件時，對其服務與管理人員也加以注意。

1. 數量不符規定

依內政部印行的「民國八十八年及八十九年度推廣社會福利服務補助經費申請補助項目及基準」辦法中，有關老人安養機構的服務補助標準是日間以每位工作人員服務十五位老人計，夜間則以每位工作人員服務三十位老人計，而聘僱外籍人員者不予補助。

至於對老人養護機構及長期照護機構的服務人員補助標準是日間以每位工作人員服務三位老人計，夜間則以每位工作人員服務五位老人計。

對於上列有關管理及服務人員數量標準並非每個安養機構都能合乎此一規定與要求，在本研究樣本機構中有十六所或十五·一%表示要達此數量有困難，也可能是致使其申請立案不容易通過，或遲疑而不及時申請立案的原因之一。安養機構未能聘僱足夠數量的管理及服務人員數，有的是因為確實很難聘僱，但也有的是為了節省經營成本，刻意降低或減少工作人員之故。

2. 資格不符

有關老人安養機構的管理及服務人員資格的條件，政府在經費申請補助項目及標準中也有規定。對於專業人員方面會規定國內大專社會工作、心理輔導、醫護等相關科系畢業且從事相關專業領域者可獲補助，公立機構補助每月每人兩萬四千元，私立機關補助每

月每人六千元。此外對高中職畢業及國中畢業且從事直接服務者均可獲補助。可見政府明確鼓勵各安養機構能有專業人員參與服務。

樣本機構中表示在負責人及管理人員資格方面有困難與問題，以致不易通過立案者各有十二所及十四所，占十二·三%及十三·二%，數目與比例雖不很高，但畢竟是有其人。此表示要設立老人安養機構並能順利合法經營，在負責人及經營人員的資格方面還是需要注意慎重選擇。

3. 品質不夠良好

安養機構負責及管理人員的品質固然與其數量與資格有關，但並非數量足夠或資格符合要求就一定保證能有良好的管理或服務品質。又安養機構工作人員的服務品質也不能僅看負責人及管理者的品質而定，更多的服務人員的服務品質更為重要。老人安養機構在工作人員的品質上曾出現有問題與困難以致影響其不易順利通過立案者也有之，惟數量並不很多，其所佔比率約與工作人員在資格方面有問題者所佔比率相近。

(四) 資金方面的困難與問題

資金是經營各種事業的必備條件之一。要經營老人安養機構，也必須有資金作為基礎或後盾。老人安養機構要能通過立案，經營者必先投入資金，用為買地、整地、建屋、租屋、充實設備、聘雇人員及工作費用等。如果資金短缺或不足，則各項合法條件可能無法達成，要通過立案也有困難。一旦成立了要改進設施與業務，

缺乏資金也難成事。可見資金確實視為通過安養機構立案及改進其經營成效所不可或缺的要素。

本研究的樣本機構中表示要通過立案在資金方面遭遇問題與困難者共有近半，即四十三·四%（四十六所）之多。有此困難者在土地、建物及人員諸方面有問題或困難者還多，比率也更高。老人安養機構的經營者固然也有資金雄厚者，或有龐大事業作為後盾者，但更多是小本經營的小型機構。多半的經營者以有限的資金或貸款來經營事業，其在資金方面都相對較有困難與問題。

(五) 交通方面的困難與問題

在本研究樣戶中表示為辦理通過立案在交通條件方面遇有困難者雖有，但相對較少，僅有七所，占六·六%。安養機構在交通上主要的問題在於缺乏安全的聯外道路。在鄉村地區若係設在農地上者則可能要經過他人的土地才能對外交通，在都市中則可能因為巷道太狹窄，以致對外交通不方便也不安全。此種不良的交通條件都不利於通過立案。

(六) 辦理手續上的困難與問題

老人安養機構未能通過立案在經營者的立場看，因為辦理申請手續太過麻煩與嚴苛也是重要的原因。就本研究樣本機構的回應，認為在辦理申請手續上遇有困難與問題者也近乎半數，共有五十二所，占四十九·一%。

申請人在辦理手續上遇到麻煩與困難者固然有因本身不諳規

定，以致準備資料不齊者，或未按申請辦法與步驟，以致被打回票者，但最受申請人不解與不滿者是辦理人員對於許多規定的瞭解與解釋也不甚清楚，以致讓申請人不知所措，不知該如何辦理與申請。

基層行政機關接受辦理的工作人員對於相關法令瞭解不足或解釋不清，固有其不是的地方，但也有其不得已之處。事實上申請設立老人安養機構所牽涉的法令十分眾多，包括地政、建管、消防、社政、衛生、農業等方面，基層的小公務員很難樣樣都了解清楚。其對不熟的法令規定，也不敢貿然做出回應與決定，推拖在所難免，申請人若要關關都能通過，乃勢必要接洽許多不同的行政單位，難怪不少申請人都嫌手續太過麻煩。

針對辦理申請立案的手續麻煩與困難一事，業者做了數個建議：第一、對於施行細則中不切實際、窒礙難行的規定斟酌取消或放棄。第二、建議政府設立單一窗口，統籌辦理，減少申請人奔走多個單位之苦。第三、建議由社政機關統籌協調各單位審查作業，以免各相關審查單位各持本位考量，造成立案之困難。第四、各相關辦理人員應表現良好的服務態度及效率，減少不必要的刁難。

(七)經營上的困難與問題

也有老人安養機構因為經營上遭遇到或預期立案後在經營上會有困難或更加困難，以致未進行辦理或未完成立案。因為經營上有困難以致未完成立案的樣本機構共有二十三所，占二十一·七％。

安養機構在經營上遇有困難的方面，包括前述難以取得適當的土地、建物、工作人員及資金等，這些經營上困難的存在多半也不利於獲准通過立案，如經營條件不符規定或要求，因此乃有自知之明而不敢或不便前往申請。另有者預期於通過立案後，經營上反而會增加困難與問題，乃不願前往申請立案，以致拖拉時日，未完成立案。業主擔心於立案後經營上將增加的困難與問題主要有二：一是擔心增加經營成本，降低盈餘；二是害怕引來政府更多的監督，也將增多經營上的麻煩。

(八)其他方面的困難與問題

老人安養機構，在申請立案過程中，如上舉七方面的困難與問題並非涵蓋其可能遭遇的困難與問題的全部。在樣戶中認為在申請立案時還可能遭遇其他困難與問題者約近半數，共有四十六所，占四十三·四％。

樣本機構所遭遇的其他困難與問題，多半都非其預期者，如有因其所租賃土地地主突然去世，後代繳不起遺產稅，也影響土地所有權不能合法化，也影響座落於地上的安養機構未能順利取得合法執照。另有因繳不起保證金，以致不能順利通過立案手續者。不少安養機構的代表人認為還有其他困難與問題者，係包括將罪過與責任推給承辦人員過於嚴苛或故意刁難，以致不敢核准。

總之，其他方面的困難與問題中有些是老人安養機構的業者所不能清楚說得上來而未交代者，但其感到在濛濛之中還有數不盡與

說不完的困難與問題。

(九) 小結

本節針對臺灣老人安養機構在申請立案的困難與問題分從八方面加以分析，由分析的結果也證實本研究原擬定的假設之一，亦即臺灣許多老人安養機構要達成政府要求立案的標準有其困難與問題之處。這些困難與問題終會妨礙老人安養機構未能順利通過立案，造成今日未通過立案的機構遠比已通過者為多。綜合觀看上述八方面的困難與問題，有的是安養機構方面所造成的，或說其責任存在於安養機構方面的，但也有是政府方面所造成的，或說其責任應由政府方面擔負的。我們的社會要成為法治的社會，許多民間組織應能合法化。老人安養機構要能合法化，顯然需要業者及政府雙方都要負責與努力去克服。

二、不同性質老人安養機構申請立案遭遇困難

與問題的差異

老人安養機構為通過立案除可能遭受一般性的困難與問題外，也可能會因為機關性質的不同而在遭遇困難與問題的性質上也會有差異。本研究也為此種差異立定假設並加求證。所考慮的機關性質差異，主要有三方面：(一)所在地點，(二)規模，(三)至研究時是否通過立案。其中有關所在位置分成(1)都市(2)鄉鎮街及市郊，(3)鄉村。規模則按受安養老人數分成(1)小規模，即人數在六〇人以下，(2)中規模，即人數在六〇—九〇人者及(3)大規模，人數在九〇人以上者等

三類。立案情況也分成(1)已完成立案，(2)在申請過程中，尚未完成立案，及(3)從未申請過者等三類。

不同類安養機構所遭遇困難與問題的差異分析，係以上述三個機構差異類型的變數與安養機構在申請立案過程中所遭遇的各種困難與問題的變數做成交叉表並計算卡方值，取其中棄卻機率值在〇·〇五以下者，當為有顯著的困難與問題差異而加以分析與說明。就這些不同類型安養機構所遭遇的困難與問題有顯著差別者列表並分析說明如下。

(一) 安養機構所在位置不同

在通過立案上遭遇的困難與問題的差異

1. 機構所在地點為都市者有較高比率樣本機構表示為要通過立案在經營辦法上遇有困難

在都市的樣本機構中為要通過立案在經營辦法上遇有困難者占三十七·五〇%，而在鄉鎮街或市郊及鄉村的樣本機構中遇有此種困難者分別僅佔十二·五〇%及十一·七六%。就此三類樣

表六 所在地點不同樣本老人安養機構為要通過立案在經營辦法上有無遭遇困難的差異

機構位置	有困難		無困難		合計	
	數量	%	數量	%	數量	%
都市	18	37.50	30	62.50	48	100
鄉鎮街及市郊	3	12.50	21	87.50	24	100
鄉村	2	11.76	15	88.24	17	100
合計	23	25.84	66	74.16	89	100

$$X^2 = 7.391, P = 0.025 < 0.05$$

表七 不同地區樣本安養機構要通過立案在聘僱工人方面
遭遇困難者所占比例的差異

機構位置	有 困 難		無 困 難		合 計	
	數量	%	數量	%	數量	%
都市	33	58.93	23	41.07	56	100
鄉鎮街 及市郊	11	39.29	17	60.71	28	100
鄉村	3	16.67	15	83.33	18	100
合計	47	46.08	55	53.92	102	100

$$X^2=10.509, P=0.005 < 0.05$$

在都市中經營養老機構也較易遭受到鄰居的反對或不滿。以上諸點都顯示在都市中經營老人安養機構有其較為困難之處。然而這並不表示在鄉村地區設立老人安養機構就無特殊困難之處，在鄉村較多用地都使用農業用地，也是其不易通過立案的關鍵問題所在。

2. 都市地區的樣本安養機構在聘僱工人方面遇有困難者相對較多

由表七資料顯示在都市地區的樣本老人安養機構為通過

戶表示為要通過立案在經營辦法上遇有困難及未遇困難之比率列如表六。

由表六資料可看出，在都市中的老人安養機構表示為要通過立案在經營方法上遭遇有困難者相對較多。在都市中遭遇相對較多經營上的困難包括：(1)用地及建物的空間相對較為難求，樣戶中認為都市中要求每位老人平均也要有三坪的建物，這在鄉村地區或許不難，但在都市則較難達到標準。(2)在都市中要找工人也較困難，(3)

表八 不同規模老人安養機構為通過立案在辦理手續上
有無遭遇困難與問題分配的差異

	有 困 難		無 困 難		無 意 見		合 計	
小規模 (60人以下)	48	59.26	33	40.74	0	0	81	100
中規模 (60-90人)	3	42.86	4	57.14	0	0	7	100
大規模 (90人以上)	1	20.00	3	60.00	1	20.00	5	100
合計	52	55.91	40	43.01	1	1.08	93	100

$$X^2=19.887, P=0.001 < 0.05$$

(二) 安養機構規模不同所遭遇的困難與問題的差異

規模的大小不同在通過立案或經營上所遭遇的困難的性質及程度上的差異性有一點較為顯著者，即是規模較小者在辦理立案手續上有困難者所占比率相對較高。

較小規模的安養機構，本身的條件可能較差，經營者對於經營安養機構的智識也可能較為欠缺，因此有較高比率的較小規模老人安養機構表示為通過立案在辦理手續上遇有困難與問題。在六○人以下的較小型老人安養機構在辦理手續上遇有困難者有五十九·二六%之

立案，在聘僱工人方面遇有困難者占五十八·九三%，而位於鄉鎮街或市郊及鄉村者有此困難者分別僅佔三十九·二九%及十六·六七%。此項統計資料顯示在都市地區工人來源較為缺乏，工資水準也相對較高，這些原因都造成位於都市地區要通過立案在聘僱工人方面遇有困難者所占比例相對較高。位於不同地區的樣本機構在聘僱工人方面遭遇困難者所占比例的差異情形如表七所示。

多，在六〇—九〇人的中型機構及九〇人以上的較大型機構有此困難者則分別僅有四十二·八六%及二〇%。就不同規模老人安養機構為通過立案在辦理手續上遇有困難與問題者及無遭遇困難與問題者分配情形如表八資料所示。

參、老人安養機構在經營上的困難與問題

本研究參照一般事業單位在經營業務上可能遭遇困難的經驗以及從初訪老人安養機構業者得來的訊息，也假設老人安養機構的業務經營遭遇困難與問題，且其重要的困難與問題約可分成兩大方面，即共通性的及特殊性的。前者可再細分兩小類，即(一)是其機構內部方面的，(二)是來自外在環境方面的。其機構內部方面的問題不外對資源的取得與利用，共約包含五個細部方面，即(1)人力的取得與利用方面，(2)土地的取得與利用方面，(3)建物的取得與利用方面，(4)資金的取得與利用方面，(5)經營的理念與技術方面。此外又假設上述的各種困難與問題會因安養機構的特殊條件而會有不同或差異情形。就對各項假設的求證結果分析說明如下。

一、共通性的困難與問題

(一)來自機構內部方面的一般性困難與問題

1. 人力資源的取得與利用方面的困難與問題

經營老人安養機構共約需投入五項不同人力，即(1)經營管理人力，(2)勞動工人，(3)醫師，(4)護士，(5)社工人員。其中經營管理人力常由安養機構的所有權人或負責人兼代，其他人力則由聘僱得來。也有由醫師兼任所有權人或負責人，而聘請他人代為經營與管理。

理者。

大多數的老人安養機構的所有權人也兼為經營管理人員，但卻需要聘任專業的醫師、護士及社會工作人員，也需要僱用工人，擔任清潔或看護工作等。

本研究會就各樣本安養機構在聘僱此四方面的人員方面有無困難與問題加以訪問，回答有困難與問題者卻不乏其人。可見本研究認為老人安養機構在業務經營上會遭遇困難與問題的假設獲得了證實。先將樣本機構回答在業務經營上有無困難與問題的分配情形列於表九。

由表九資料可看出，樣本機構在聘請社會工作人員及工人有困難者反而相對較多，在聘請醫師及護士方面認為有困難者反而相對較少。其道理是合格的社工人員為數甚少，因為國家很少舉辦此類專業人

表九 樣本老人安養機構在聘僱四類人力方面的困難與問題情形

聘僱人力種類	醫師		護士		社工人員		工人	
	機構數	%	機構數	%	機構數	%	機構數	%
合計	106	100	106	100	106	100	106	100
有困難	34	32.1	35	33.0	51	48.1	47	44.3
無困難	63	59.4	65	61.3	44	41.5	55	51.9
沒意見	9	8.5	6	5.7	11	10.4	4	3.8

員的資格考試。至於工人短缺乃因各界競用勞工激烈，僱用工人看護老人的工作相當辛苦，僱用乃不容易。

一般老人安養機構不易聘得起醫師，因為費用昂貴。通常較大型及較高價位的安養機構才聘有較固定的專用醫師，小型的安養機構大致都無提供醫師的服務。有者僅與較鄰近醫院的醫師訂立契約或非正式的約定，於托養老人疾病時送往約定醫院就診。曾有安養機構的負責人表示本身即為醫師，卻被政府指為不能兼當負責人或兼當護理工作，認為是不合理的錯誤。有些安養機構不易請到有正規訓練的護理人員，乃因有些安養機構要求護理人員兼當工人，以節省開支，以致有護士資格者不願前往，此也增加安養機構在聘請護理人員上的困難。此外也有安養機構的負責人認為只要有看護人員，並不需要有護士，因為當老人有病時就直接送往醫院。聘請護士少有用武之地。曾被請在老人安養機構的護士也常因工作量不足而易流動。從負責人方面看，要聘用護士也不容易。

2. 土地資源的取得與利用方面的困難與問題

經營老人安養機構必須取得與使用土地以建設房舍，或向他人租賃已建好的公寓或其他型式的住屋。不論用何方式取得及利用基地，都會遭遇三項普遍存在的問題，即(1)用地不足或偏少，(2)用地不能或不易合法化，(3)購買土地或租地費用昂貴。在本研究的樣本老人安養機構中，感到在取得與利用土地資源上有困難者約有四成，亦即有四十二戶(三十九·六%)之多。就各安養機構在取得與利

用土地資源方面所遭遇的三項重要困難再細加說明如下。

(1) 用地不足或偏少的問題

臺灣全島地少人多，各種用地取得不易，故各老人安養機構的用地普遍都不足或偏少。按政府規定，老人安養機構中每位老人要有三坪樓地板，不少在人口密集的都市中租用公寓充當老人安養機構者，普遍空間都不足或偏少。業主或經營者所以會超限利用土地及空間，致使在一定土地或樓地板上承載的老人數目偏多，主要是為節省成本。

用地或空間不足或偏少的結果，必然會降低老人居住的環境及接受服務的品質不良，也可能增加老人安養機構的危險性。

(2) 用地不能或不易合法化的問題

在農業區及保護區設立老人安養機構者，頗多未能通過立案，造成其經營上的困難與問題，重要者包括未能獲得政府的補助或獎勵，也未能取得貸款。在獲取老人前來托養上也較易遭受拒絕或排斥。其中部分用地雖經政府重新放寬標準而可以就地合法，卻需先拆除原有違法的建物，致使安養機構深感困擾。對於此種困難，業主都希望，政府能放寬限制使其能完全就地合法。惟政府管理機構也有難處，若放寬太多，等於沒有管理的法律與限制，也等於鼓勵人民違法，對於守法者也不公平。如何合理解決問題，一來要考驗政府的智慧，二來也要考驗民眾的能耐。

(3) 購買土地或租地費用昂貴的困難與問題

缺乏土地的老人安養機構經營者，勢必需要經由購地或租地來建立機構，但買地及租地費用都很昂貴，缺乏資金的經營者要達成都有困難。

3. 建物資源取得與利用的困難與問題

經營老人安養機構必須要有建物以供老人安住之用。通常不能取得合法的土地就無法在地上造好建物，即使能合法取得土地也不一定取得合法或合適的建物。建物的設計與建造必須能符合規定，才能通過立案並合適使用。

至今未能通過立案的老人安養機構不少是因建物不合標準，有的因座落於不合法的土地上，有的因失之簡陋或危險，以致不能順利通過立案。也有些即使已通過立案的建物，使用起來也有不方便之處，譬如通風照明不佳，或空間太小，樓層太高等。其中有的固可經由投入經費而改善，但有的卻也很難加以改善。

4. 資金取得與利用的困難與問題

經營老人安養機構固然可能獲得利潤，但必須先要花錢投資，要花的錢除用在購地建屋或租地租屋外，還需用於增添必要的設施及供為人事費用。通常經營規模越大者，所需資金與經費也越多。不少小本經營者或其經營規模偏大者，在資金的取得與運用上常會遭遇問題，乃甚寄望政府給予經費補助或融資貸款。但政府提供補助或貸款都有其一定的規則或根據，需要補助與貸款者若不能合乎規定，便得不到補助或貸款，以致會有資金短缺的困難與問題。

本研究的一〇六個樣本老人安養機構中，表示在資金或經費的取得方面有困難者共有五十七個，占五十三·八%之多，為數及所占比率不低。這些在資金籌措上有困難與問題的機構都甚冀望能從政府獲得補助及較低利貸款，以紓解經營上的壓力。

5. 經營理念與技術方面的困難與問題

在樣本老人安養機構中表示在經營理念與技術方面有困難與問題者為數相對較少，僅有十八個，占十七·〇%。在這方面表示有困難與問題者雖然確有其困難與問題之處，未表示有困難與問題者也並非事事都能順利。仔細探究老人安養機構在經營理念與技術上可能遭遇的困難與問題的重要原因有來自此種特殊行業所存有的特殊性質者，如安養機構所面對的服務對象或客戶是一種特殊的人口群，亦即年老人口，其中不少是行動不便者，要以特殊方法給予照料，形成頗為特殊的困難。也有因為經營者是欠缺經營經驗的新手，在經營理念與技術上都較生疏，需經摸索與學習的過程學得經驗，對新行業難免會遭遇較多的困難與問題。至於被業者所提及有關經營理念與技術方面的困難與問題則還包括與同行競爭激烈，故在爭取客戶的技術上有待改進。也有人提及與政府之間在稅率方面的理念有出入，不易達成共識。此外更有人對要賴或貧困客戶收費的技術欠缺，也常是一大難題。也有機構表示所聘僱的工作人員缺乏足夠良好的經營理念及技術。故也建議政府能辦理講習訓練，幫其改進。

(二)來自外在環境方面的一般性困難與問題

臺灣老人安養機構在經營上可能遭遇的困難與問題除可分成上述五種較屬於機構內部方面的困難與問題外，也包含來自外在環境的困難與問題。此類困難與問題還可再細分成來自1.客戶方面，2.鄰居方面，3.政府方面。就其可能遭遇到來自這四方面的外在困難與問題分析說明如下。

1.來自客戶方面的困難與問題

老人安養機構的客戶是托養的老人及其家屬。這些老人及家屬與安養機構之間能融洽相處且愉快互動者大有人在，但也有其間相處或互動不甚愉快的情形。這些相處間的不愉快乃成為安養機構在經營上的一種困境與問題。本研究的樣本機構中表示曾受到客戶家屬批評者有十二戶，占十一·三%。就老人安養機構可能由老人及其家屬而產生或存在經營上的困難與問題列舉說明如下。

(1)安養老人不易相處的問題

有些老人性情較為古怪、挑剔，嫌東嫌西，給經營者增添不少困難與問題。此種托養老人必會使安養機構的負責人及工作人員心中產生挫折感。

(2)老人家屬未能遵照契約或規定繳費或履行其他職責

少數托養老人的家屬會有不按契約或規定按時繳費的情形，或未能履行其他職責與義務，造成安養機構的困擾與不便。托養時間較久老人的家屬，可能疏於探望，造成老人心情不佳，增加看護上的困難。

2.來自鄰居方面的困難與問題

本研究樣本老人安養機構中有二十所（十八·九%）表示曾受到鄰居的不滿與批評，而感受到困難與壓力。鄰居對於老人安養機構的重要不滿來自下列三方面：

(1)擔心老人帶來傳染病

此種鄰居多半認為住在老人安養機構的老人都是有病之人，且易患傳染病，以致容易將傳染病傳播到四周的鄰人，其中必有誤解與偏見者。

(2)擔心附近房價下跌

此種鄰居多半認為安養院中的老人都不是健康之人，安置老人的安養機構也不甚健康，房子與之為鄰會給人不健康之印象，出售時不能賣好價格，乃產生拒絕。

(3)不耐探訪老人的家屬太多，停車不便及救護車的騷擾

在都市中的老人安養機構確實會因探訪家屬而擾亂鄰居，尤其是訪客不當的停車更使鄰居感到不便，致使老人安養機構受到鄰居的指責與批評。老人安養機構也常以救護車接送老人，有時會發出救護車聲，騷擾到鄰居，引起鄰居不滿。

3.來自政府方面的困難與問題

政府與老人安養機構的關係是管理與輔導關係。就管理角色與功能言，必然會對老人安養機構的經營工作有所要求與限制。就輔導角色言，對老人安養機構則必須有幫助與服務。當政府對安養機構的管理與限制過度嚴格或有任何不合理舉措時，乃為讓安養機構

感到不便與困擾。又當其應給的補助與服務未給時，也會讓安養機構感到不滿。

老人安養機構在經營過程中受到政府扶持與輔導而表示感激者有之，但對政府感到不滿者也有之。安養機構對政府方面感到困擾與不滿之處除在申請立案過程中可能遭遇到種種不便或困擾外，還常抱怨政府課稅太高，收繳的保證金也太高，補助金的取得太難或數額太少。此外還有頗多業者不滿地方政府機構的工作人員不悉相關法令，不能順利辦理相關事務。

二、不同性質安養機構在經營上遭遇困難與問題之差異

前面述及老人安養機構來自內部及外界的一般性困難與問題。本研究還進一步假設老人安養機構會因其(一)所在地點，(二)立案情況及(三)經營規模不同，在經營上所遭遇的困難與問題性質也會有所不同。其中有關機構的位置也分成1.都市、2.鄉鎮街或市郊、3.鄉村等三類。機構規模也分為1.小規模者，即有安養老人數在六〇人以下者，2.中型者，即共有老人數目在六〇—九〇人者，3.大型者，即共有老人數目在九〇人以上者等三類。立案情形也分成1.已完成立案者，2.在申請過程中但尚未成立者，3.從未申請過者等三類。

(一)所在地點不同在經營上所遭遇困難與問題的差異

老人安養機構所在地為都市或鄉村的不同情況，不僅表示其客觀環境有別，主觀條件也可能有所差異，乃會影響到其在經營上可

能遭遇的困難與問題會有不同。據本研究訪問的結果，臺灣老人安養機構所在的城鄉差異，其在聘僱工人方面的困難情形顯然有差別，差別的情形是位於都市者有困難者所占比率相對較多。就位於三類不同地點的老人安養機構在聘用工人方面有困難與問題及無此困難與問題者分配的差異情形如表十。

表十 樣本老人安養機構所在地點不同在經營上聘僱工人的困難與問題的差異

機構位置	有困難		無困難		合計	
	數量	%	數量	%	數量	%
都市	38	58.93	23	41.07	56	100
鄉鎮街 及市郊	11	39.29	17	60.71	28	100
鄉村	3	16.67	15	83.33	18	100
合計	47	46.08	55	53.92	102	100

$$X^2 = 10.509, P = 0.005 < 0.05$$

本研究也假設老人安養機構的經營規模是一項影響其在經營上遭遇困難與問題之因素，乃將此項變數與樣本機構對各項經營事項有無關連做交叉表，並計算卡方值以辨別兩變數之間是否有顯著關聯性，若有則表示因樣本機構不同，其在經營上有無困難與問題是有明顯差異。

本研究將機構的規模與樣本機構對各種開放性的經營困難與問題有無表示意見者做成交叉表分析，則得出兩項明顯

的相關或差異是：

表十一 樣本老人安養機構規模不同對經營理念方面
有無表示困難者分配的差異

項目	有表示困難者		無表示困難者		合計	
	數量	%	數量	%	數量	%
規模較小者	8	10.53	68	89.47	76	100
規模中等者	3	42.86	4	57.14	7	100
規模較大者	1	33.33	2	66.67	3	100
合計	12	13.95	74	86.05	86	100

$$X^2=5.178, P=0.038 < 0.05$$

數與經營上為取得及利用土地的困難一項應變數之間有顯著相關，或說安養機構在取得及利用土地的困難與問題上因立案情況的不同而顯出顯著的差異，其差異的情形是會申請立案但未通過者有相對

2. 曾申請過立案但未通過的機構在經營上為取得及利用土地上遭遇困難者相對較多

本研究將老人安養機構是否立案分成三類，即(1)已完成立案者，(2)申請過但未成立者，(3)從未申請過者。原先假設安養機構因是否立案在經營上所遭遇的困難與問題會有差別。為驗證此一假設乃將自變數，亦即立案與否情況與七項經營變數逐一做交叉表，並計算卡方值及不可信機率。結果只得出自變

1. 規模為中等者在經營理念上表示有困難者所佔比率相對較多
此種差異情形顯示規模較小及較大者在經營理念上卻都較有定見，因此表示有困難者反而相對較少。反之規模較中等者對經營理念較無定見，因此表示有困難者相對較多。就不同規模機構對經營理念有無表示困難與問題的差異列如表十一所示。

表十二 立案情形不同的老人安養機構在經營過程中
取得及利用土地的困難與問題的分配情形

項目	有困難或問題		無困難或問題		合計	
	數量	%	數量	%	數量	%
已完成立案	6	24.00	19	26.00	25	100
申請過但未成立	36	50.70	35	49.30	71	100
從未申請過	0	0.00	3	100.00	3	100
合計	42	42.42	57	57.58	99	100

$$X^2=7.678, P=0.022 < 0.05$$

本研究的主旨在指出當前臺灣老人安養機構在經營上的困境與輔導需求，最後的應用目的在能依據所發現的經營困難與輔導需求而向政府提出適當的建議。使老人安養機構能改善經營成效，促進社會健全發展並增進人民的幸福。為達成此研究主旨或目標，在研究之前曾研擬了研究的理念與假設，作為引導研究的依據。

由本研究的結果確實發現了不少老人安養機構在經營上有困難，包括要通過立案過程的困難及立案

較多的樣本機構表示在取得及利用土地上曾有遭遇困難與問題，有遭遇困難與問題者占該類樣本機構的五十·七〇%，而已申請通過者遇有困難與問題者，僅佔同類樣本機構的二十四·〇〇%。未申請過立案的樣本機構者在取得及利用土地上遇有困難者為〇。就上述的相關或差異情形列如表十二。

肆、結論

後或在未立案情況下的經營困難，可說研究的結果與研究假設相當吻合。就研究的重要發現摘要如下：

一、有關立案的困難與問題的研究發現

有關老人安養機構要通過立案所可能遭遇的困難與問題可分為八大方面，包括：(一)土地方面，(二)建物方面，(三)人員方面，(四)資金方面，(五)交通方面，(六)申請手續方面，(七)經營理念與技術方面，(八)其他。各老人安養機構在上一列八大方面的困難與問題有共通的地方，也有因為各機構特殊性質而顯示出有差異的地方。

老人安養機構在申請立案過程中顯出的重要共通性困難與問題如下列所示：

(一)在土地取得方面的困難與問題，重要者有四點：

1. 在鄉村地區要變更農業用地的使用不容易。
2. 違規使用土地以致申請時不易通過。
3. 在都市地區業主不易取得足夠寬大的基地。
4. 地價昂貴，業者使用土地因陋就簡而不易獲准立案。

(二)建物規格與品質不能符合規定的困難與問題，此方面的重要問題有兩點：

1. 建物面積不足，
2. 建物的安全衛生條件不符。

(三)管理及服務人員方面的困難與問題，此方面也含有三

個細項：

1. 數量方面不符規定，

2. 資格不符，

3. 素質欠佳。

(四)資金方面的困難與問題：約有四成多的機構表示要能通過立案在資金方面有問題，主要問題是不足或短缺。

(五)交通方面的問題：有此困難的樣戶較少，主要的交通問題是缺乏安全的通外道路或巷道太狹窄。

(六)辦理手續上的困難與問題：主要的問題在手續太過麻煩，或本身不熟悉規定，尤其是對相關法令的瞭解不足。

(七)經營上的困難與問題：包括種種經營條件不符規定與要求，以致不能通過立案。

(八)其他方面的困難與問題：

在上一列各大小項困難與問題當中，以違規使用土地一項是造成未能通過立案的最重要且最普遍的原因。

安養機構因性質不同，在通過立案上所遭遇的困難與問題有差異，重要者有如下數點：(一)機構所在地為都市者有較高比率機構表示要通過立案在經營辦法上遇有困難。(二)都市地區機構在聘僱工人方面遇有困難者相對較多。(三)較小規模機構在辦理立案手續上有困難者所佔比例相對較高。

二、有關業務經營上的困難與問題的研究發現

此方面的困難與問題可再分成三點說明：

(一)機構內部方面的困難與問題。

(二)來自外在環境方面的困難與問題。

(三)不同性質機構的困難與問題的差異性。

(一)機構內部方面的困難與問題

此方面的困難與問題包括五個細項：

1. 人力的取得與利用方面。

2. 土地的取得與利用方面。

3. 建物的取得與利用方面。

4. 資金的取得與利用方面。

5. 經營的理念與技術方面。

在這五方面的重要困難與問題內涵是：1. 在人力的取得與利用

方面，要聘用專業醫師、護士與社工人員頗不容易，2. 在土地資源的取得與利用方面，主要的困難與問題是用地不足或偏少，用地無法或不易合法化，及購買土地或租地費用昂貴。3. 在建物資源的取得與困難方面，主要是座落在不合法的的土地上以及失之簡陋或危險。4. 在資金的取得與利用方面，主要有數量不足及貸款不易等。5. 在經營理念與技術的困難與問題方面，主要是安養服務工作為新的行業，經營理念與技術較為生疏，管理者及勞務工作者都較不熟練。

(二)來自外在環境的困難與問題

至於來自外在環境方面的一般性困難與問題，則可分為來自客

戶方面、來自鄰居方面、來自社會人士方面及來自政府方面等。其中第一項包括托養老人不易相處，老人家屬未能遵照契約或規則繳費，或履行其他義務，及家屬不滿安養機構的照護。第二項則包括鄰居擔心老人會帶來傳染病，擔心安養機構會使附近房價下跌，不耐探訪老人家屬及車輛太多的騷擾，以及也有人擔心身上會受老弱或殘障老人之不良感染或影響等。於第三方面則有遭受密告違規或遭同業攻擊者。第四項則包括政府課稅太高，收繳的保證金也太高。

(三)不同性質機構的困難與問題的差異性

至於不同性質安養機構在經營上遭遇的困難與問題的差異重要者有如下諸點：

1. 位在都市者在聘僱工人方面有困難者相對較多。

2. 規模中等者在經營理念上有困難者所佔比率相對較多。

3. 曾申請過立案但未通過者在經營上為取得與利用土地資源所遭遇的困難也相對較多。

(本文作者現任臺灣大學農業推廣學系教授)

參考書目：

- 中華民國長期照護專業協會 民國八十八年 臺閩地區長期照護機構
名冊 共一二四頁
- 內政部 民國八十七年老人安養護機構立案指南第二版 共二五〇頁
- 李美玉 民國八十七年 臺灣省輔導未立案老人照顧養護機構之問題，對策與未來 社區發展季刊 第八十三期 頁二五五—二六二
- 郭登聰 民國八十七年 我國老人安療養院服務市場化可能性探討 社區發展季刊 第八十三期 頁六十二—七十三
- 陳政智 民國八十二年 臺灣地區養老機構人力資源之需求與應用現況 社區發展季刊 第六十二期 頁六十二—六十七
- 陳政智 民國八十三年 臺灣地區養老機構區域分布特性分析 社區發展季刊 第六十五期 頁八十四—九十一
- 陳燕禎 民國八十三年 老人福利服務之供需問題與展現 社區發展季刊 第六十七期 頁一九〇—二〇〇
- 黃松林 劉阿琴 民國八十二年 「社區中未立案養護機構探討」中部五縣市三十個未立案社區老人安養中心與全省十個已立案養護中心之比較」 社區發展季刊 第六十四期 頁五十一—六十五
- 楊至雄 民國八十二年 老人的居住安養 社區發展季刊 第六十四期 頁四十四—四十八
- 蔡啓源 民國八十六年 安療養機構中老人虐待問題之探討 社區發展季刊 第八〇期 頁一三八—一五七
- 劉梅君 民國八十六年 老人照護：婦女再就業的挑戰 社區發展季刊 第七十九期 頁九十九—一〇八
- 謝高橋 民國八十二年 老人住居安養問題及方向 社區發展季刊 第六十四期 頁四十一—四十三