

# 非營利組織對營運與營利的看法分析

——以老人養護產業為例

萬育維  
郭登聰  
王芯婷

## 壹、前言

有關非營利組織的定義、分類和特質的分析，國內外已有相當多的文章論述，但是對非營利組織如何營運？如何看待營利行為？目前的法規又如何影響到非營利組織的生存和發展卻鮮少有人實證分析。以台灣為例，委託服務和公設民營是未來政府與民間組織的關係主軸，現階段所謂的民間組織，就社會福利的領域而言鎖定辦理財團法人登記立案機構，以及免辦財團法人登記、但不對外募款、不受政府補助、不得享有免稅優惠的小型機構兩類。理論上而言，不論前者或後者都是以非營利組織的本質在運作，然而，在供給的市場中，更有另外一個主體：地下經營的未立案機構，有趣的是當部分立案機構的空床率高達七〇%的同時，這些自稱是在做「善事」的非營利組織的未立案機構的空床率相較之下反而比較低（請見表一）。

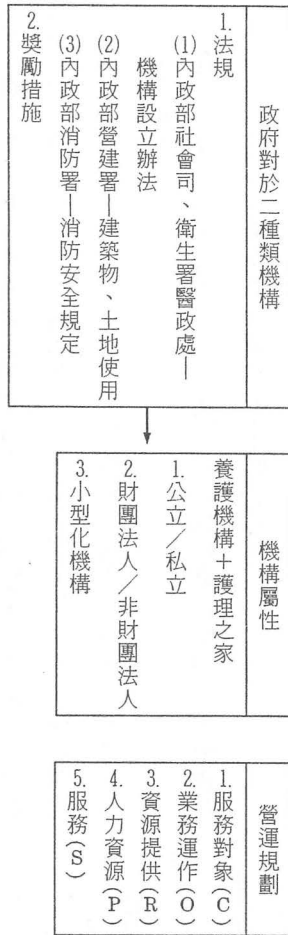
表一 台灣省未立案機構分佈概況表

縣市別	機構總數	預定收容量	實際收容量	收容率	備註
台北市	七五	、	、	〇・七一五	
宜蘭縣	一七	、	、	〇・四八五	一家為混合型
桃園縣	二四	、	、	〇・五〇八	十六家為混合型
新竹縣	二	九四	二四	〇・二五五	
苗栗縣	三	八七	〇	〇	一家為混合型
台中縣	二九	九三	四八七	〇・五二三	
彰化縣	二七	八六七	五九八	〇・六九〇	
南投縣	二二	八三	二四三	〇・六三四	
台南市	九	、	、	〇・七〇〇	
嘉義縣	一六	五九五	三・六	〇・五三三	
台南縣	二二	八九	五五七	〇・六八〇	
高雄縣	二九	、	、	〇・一一〇	
屏東縣	四	、	、	〇・八三三	一家為混合型
台東縣	三	、	、	〇・八九〇	
花蓮縣	一一	二五八	二六二	〇・七三三	一家為混合型
基隆市	一六	二九六	二七四	〇・九二六	十一家為混合型
新竹市	一三	、	、	〇・七六六	一家為混合型
台中市	三四	八六五	五八六	〇・六七七	
嘉義市	一〇	四五八	二六二	〇・七九〇	
澎湖縣	〇	〇	〇	〇	
合計	三六七	一、六五六	七、九七七	〇・六八四	

混合型：指此機構提供安養及養護服務，其床位數並未區分兩者。  
資料來源：內政部社會司，民國八十七年三月。

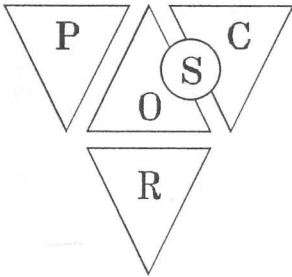
令人好奇的是，上述兩種雙元提供的老人養護產業在營運上有什麼差異？從經營者或管理者的立場如何看政府相關法規的要求和輔導。這些所謂的非營利組織到底如何詮釋營利？

本研究係內政部委託「老人福利機構營運之研究」研究的一部分，在此一併致謝。以下分為非營利組織營運面向、三不政策之下的模糊問題、資料搜集的過程以及重要發現、討論與建議加以介紹，研究架構圖式如下：



## 貳、非營利組織營運面向

非營利組織的運作主要由五個要素組成，包括組織所服務的對象 (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)，其架構圖如下：



### 一、服務對象 (C)

指非營利組織目標市場。每個非營利組織在使命的指引下，都有各自的目標市場，即服務對象，非營利組織的服務對象就是組織服務的需求者，此目標市場可能是某些特定的群體，也可能是廣大的社會大眾，非營利組織的服務對象，視其所提供的服務內容而決定。

### 二、業務運作 (O)

指提供服務的過程或活動，而且非營利組織的服務必須經過計畫才能順利執行，因此必須要有一規劃組織行動的單位，根據組織的使命，為組織的各種服務對象設計不同的服務活動，以符合需求者的需要。

### 三、資源提供 (R)

指非營利組織所擁有的內、外部資源來源。非營利組織需要財力與物力資源的支持才能提供服務，而這些資源可能是由社會大眾提供，也可能是由某一團體支持，但無論資源的獲得方式為何，非營利組織的存在都必需要使資源不虞匱乏。

### 四、人力資源 (P)

指參與非營利組織活動的人員，主要包括職工與志工兩種。職工是屬於組織內受薪的正式員工，通常負責組織

內執行各項組織的例行工作，同時協助組織的運作。志工為不支薪的志願工作者，多基於對組織的認同而參與服務。

## 五、服務 (S)

指透過組織運作所提供具價值的活動內容，非營利組織最終的目的是提供必要的服務給需要的對象，而此更是組織使命的具體表現。

此外，在非營利組織機構中，決策核心 (Decision core) 亦扮演了一個重要的角色，而且通常是整個組織整體營運權責的所在，與C、O、R、P、S五者之間都有密切的關聯，因非營利組織屬性的不同，決策核心所扮演的角色也有所不同，其功能可能是多元的，也可能是單一的，其運作是否順暢往往會對非營組織的表現產生決定性的影響。

在司徒達賢 (民八十五) 「我國非營利組織目標制定與績效評估之研究」中認為非營利組織的基本課題包括：

1. 服務的選擇。
2. 服務對象的界定與滿足：
  - (1) 本組織的服務對象是哪些人？
  - (2) 服務對象是否需要我們的服務？
  - (3) 如何了解與掌握社會需求的變化？
  - (4) 服務對象與所需要之服務是否被整體社會所接受或肯定？
3. 職工與志工的管理。
4. 資源的掌握：

- (1) 如何獲得財力、物力的支援？
- (2) 如何與財力提供者維持權力之平衡？
- (3) 若本身為資金豐沛之基金會，如何選擇捐助之對象？

5. 業務運作的效率與方式。

6. 決策核心的運作：

- (1) 決策核心的組織運作方式。
- (2) 高階層的權力分配與價值取向。
- (3) 決策核心的代表性。
- (4) 決策核心的開放程度。
- (5) 決策核心的傳承。

非營利組織雖然不以營利為目的，但整體組織是由許多部門的人員所構成，同時需要執行不同的工作，因此仍然需要經營管理的理念來運作。Macher (1987) 認為帶領非營利組織的主管會是一位提供遠景、激勵士氣、具有權力、創造力和希望的領導者。要強有力的走向未來的組織，有三件事要做到：

1. 具有明確的使命告知支持者組織將來的方向，想變成什麼樣子，並成為組織策略性決策的參考點。

2. 明確的經營哲學，告知所有支持者組織明確的價值觀與信念，並將其轉換為指引組織作業的政策。

3. 在明確的策略目標下，這些目標應要與使命息息相關，並涵蓋財務、立法、會員參與、團隊工作、組織結構和效率等範圍。策略可以隨時間而改變，但使命和哲學在時效上則維持較久。一個強

有力的使命能克服自我中心的傾向，以瞄準向外和將來為焦點，使大家都了解社團不是為服務自己而存在的，其是為服務客戶（會員）而存在的。

在組織領導方面，江明修（民八十三）認為現行的非營利組織有以下數點現象：

1. 財務、人力、溝通與認知問題是非營利機構領導上的最主要問題。

#### 2. 領導者本身方面

領導者多屬人文主義者，認為個人理念與自信是推動工作的原動力，其須具備真誠、親和力、無私與包容的特質，以服務社會和犧牲奉獻為使命，為實現自身理想與組織宗旨而努力。在管理上不僅要兼具協調者、整合者、諮商者、溝通者與專業者的角色，而且要顯現播種者、跟隨者、出氣筒的特殊角色。

#### 3. 領導策略方面

通常採取民主式充分授權，由下而上的決策歷程，偏向以工作價值與成就的內在激勵來鼓舞成員，以建立信任與愛的關係，在內部建立起一以重人本精神為出發點的「談的文化」，在共識需長期才能建立的情形下，強調以溝通來取代共識。

#### 4. 在整個組織方面

非營利組織比較容易形成同好學習與理念互動的組織文化，著重互敬互愛與團隊精神，組織設計上則表現出相當的彈性與機動，就領導類型而言，雖然有交易式的領導與轉型式式的領導，但服務式

的領導仍佔大多數。

#### 5. 領導者與內部關係方面

領導者與成員之間的關係主要是建立在理念結合的基礎上（尤其是宗教團體），但也非常重視非正式的關係，並尊重和信任成員，彼此之間有良好的工作氣氛。與董事會的關係則並不太為非營利組織的秘書長或執行長所重視。

#### 6. 領導者與外部的關係方面

對政府的相關措施不甚滿意，與其它非營利組織以及社群的關係亦不太重視。

## 叁、三不政策之下的模糊問題

為了輔導或（鬆綁）龐大的未立案機構，免財團法人登記似乎是一個可能的解套策略。在新近修訂的老人福利法第十二條指出，在收容五十人以下的機構，可免除財團法人的登記。卻相對有三點要項附加，即不可對外募款，不能減免稅捐及不得接受補助。（郭登聰，民八十七）由於福利界礙於對於整個營利性質機構的認知，及對其未來營運市場化的未能掌握，徒然以三不條件做規範，無疑卻造成一個極為曖昧和困擾的狀況，更衍生眾多的問題。

歸結而言，若不以財團法人登記，又不准其募款、補助或減免顯然是將其視為營利機構（楊崇森等，一九八一）。但是我國的福利法規卻無此明示，其福利母法則提及福利服務以政府或民間參與，但應以財團法人為要。事實上我們理解財團法人的登記，所指的最

終目的是政府可對其財產做主要的處理者，以照顧到民衆的保障，避免其失據無著落。

但從現實的經驗，我們卻看到諸多明示財團法人的機構，仍借此名號，做逃漏稅或不合法制的行徑，甚而其發生問題時，最後政府的處理仍是相當有限，顯然能達到多大保障是值得商榷的。（李金桐、鄭文輝，一九九四；萬育維、李碧姿，一九九七）

再者若從機構營運的角度來看，不能免稅、募款或避稅，那麼其生存的財源可能全數由收取的價格來決定，且這價格與其服務可能成正比的情況。那麼這些福利機構的行徑不是營利又是什麼。但事實上他們所服務的對象有的可能仍是政府原本的福利體系所應負擔者，那怕是自行購買者，仍意味著政府的某些應盡責任存在。但卻如此的放由市場去決定一切，其所產生的後遺症可能值得思索。由此可見，假若不讓其募捐，也不給與補助。起碼也可思考其可否在這種社會參與之下，得到某些優惠或獎勵或培植全然營利性質的機制。爾今卻一切皆無的情況下，自然而然就應放任其有發揮的空間。除開對於這種不明確性質導致的根本糾葛外，我們仍有下列的考量必須提出說明：

1. 這類機構是否仍為福利機構。
2. 不做財團法人登記，是否為營利機構。
3. 是社會福利機構要找社政部門登記，但其營利性又歸何者管。
4. 是營利機構，是否從工商登記為先，再向社政部門報備。
5. 其營利所得應如何報繳稅制，是個人所得或營業稅。

6. 是否須依照社政部門的設置標準規定，但這種規定又往往影響到其營運的成本，更可能左右未來的營運價格。

7. 政府是何種部門應對其營運內容和價格標準做介入，或是不應干預，而放任其由市場決定或取捨。

8. 五十人以下是否意味著一種規模經濟的考量，倘若不是，其設置規範的意義何在。

9. 倘若出現營運不濟，應由何者負責殘局的收拾，又將如何去處置其後續的問題。

10. 對消費者而言，其要完全信任何者，政府、機構、自己、契約、法令或道德，可能都未能有一滿足的答案。

很明顯的，正因為我們尚未能建立一個對於民營化的通盤和完整的共識和信任。因此無法去突破現有觀念及規範下，所創出的一種相當奇特和殊異的機構型態，再加上三項不准的規定，可能會使這種營運帶來相當的麻煩和問題。的確，業者是不再像以往單純想用慈善佈施或積德，但其以營利的動機，也未必然是得到非份之財或暴利結果。事實上，若有明確的市場規範或運轉的機制，其利得應是可接受或認可。如今不明確的規定，卻使其不知如何自處。

顯然，無論是就市場商機形成，或對類此機構性質的不明朗，都會造成這類營利性質機構存在的徬徨和猶疑。但正因為這些探討卻能更彰顯，我們去用心思考其存在的必要性。

一、的確國內是否在現行供給乍看過剩的情況下，果真有營利機構成立的空間。但倘若再深入瞭解，與其說供給過剩，倒不如是

供需失調的情況，或資源配置的不當。非營利機構的過多空床，卻相對有眾多的非立案機構存在。其全省數百家的供給量，雖然都不是大型化，但其所形成的供給數可能是相當驚人（吳玲娟，一九九八）。何以一般民眾仍願將老者送進這種收費不一，服務品質不符合的機構，顯然仍凸顯需要其存在；或是對於進入特定機構得受形式規範或造成曝光的不當的抵制，加上其親近性和方便性都使得這些市場出現。而這些市場則是以營利為主是不用質疑的，因此我們也許在所謂合法的層面上，看不到營利的影子，但它卻早已存在且被接受和被需要。

二、儘管進入安養或養護機構並非傳統文化所接納，但以現代社會的變遷家庭功能的解組。期待三代同堂，或家庭照料社區照顧，在現實環境下仍有相當爭論。（朱瑞玲，一九九八）因此老人不論自願或非自願的接納，可能會漸次形成。

三、對於市場出現的大型化或一貫化的服務提供，就市場機能而論，這並不是唯一的主力。而且市場的供需本即可依使用者的需要去設計和規劃，甚或去區隔和分離。各種營利機構更可依消費者能力、需要去決定其所提供的範圍和內容。

四、至於面對起落的價格或是終極的保護，可能因為目前整個民營化的政策、法規、認知和共識都未形成，導致大家的擔心。尤其對老人而言自可理解，但相信這可在政策明確之後，可逐一解題。

五、事實上，這些營利性質機構產生，雖一部分來自於社會的需要所促成，但也可能是面對未來政府的老年國民年金的政策誘因

而來。雖然目前每個老人可從國民年金得到多少保障，尚未明確。但是這增加的金額，顯然會形成一股強有力的助力，去誘發業者介入更刺激消費者的使用。那怕這之間仍有不足或差額，但無疑是一個相當的誘因。（胡勝正，一九九八）就如同全民健保一樣，政府提供基本照顧，民眾可從民間保險市場尋求補助，以確保或提昇其醫療品質。對國民年金而言，這基本的保障再加上老人的自行準備。事實上基於生活品質的達成，營利性質的服務是可預期的。

對於國內的這些以營利為主的老人安養或養護的機構，除開我們發現這些未立案者已開先河之外，當然我們仍須區隔未立案和營利性質仍有不同。不過大體而言，其含具營利的動機，仍可使我們知道這個觀念的可能性，而其間也基於市場需要，有著價格和服務的競爭，以求取生存的行為出現。除此之外，我們也在近些年發現國內有兩大財團，前者以太平洋建設為主，在台北市北投興建名為「太平洋富麗生活」的老人安養中心，從其投入的資本、營運的方式、服務的內容及經營規模都是相當水準。連帶也使其進住費用昂貴、高額的保證金、每月的繳交費用，使這安養中心變成五星級的觀光飯店或高級俱樂部。而值得重視的是，其經營方式並不以社會福利機構為主，單純從市場的需要來提供老人高級的服務（趙愛卿，一九九八）。

這個方式在近年也有另一潤泰集團引用，以「潤福生活新象」為名的老人住宅，也是標榜更合於人性滿足和需要的服務，提供相對的高級服務。當然這兩個財團如此介入且以營利性質為名，且

不標榜社會福利性質。乍看是不同於我們所說的營利性質的福利機構，因為其出發點完全是市場導向。雖然兩者實際的營運狀況或成果，我們無法完全掌握。但顯見其背後仿自日本這種近似銀髮產業的發展的訴求，又因國內無明文的规定和允許，只得另開一個空間，讓需要的老人有所選擇。

事實上，這正是我們所要強調的，雖然乍看這兩家財團都標榜高所得者的高級享受服務，容易使人誤以為營利性質即是如此。但事實並非這般，這兩家可說是在國內尚無合理的規範下從市場發展的需求性去做創造，但並不代表所有的後繼者亦必需如此。其事實上是引發我們去思考這些營利機構存在的可能性，近而也提供我們注意到：

1. 這些營利機構是否也是做某種社會福利的供給。
2. 這類營利機構其營運應由何種單位介入和管理。
3. 這類營利機構倘出現財務問題或營運不善又將如何處置。
4. 這類營利機構與民衆之間的關係權責如何確立和保障。
5. 這類營利機構是否也可納入社會福利的規範下有其自主但兼負福利功能存在。

顯然，以國內這種發展的軌跡，類此機構會逐漸興起。雖然其間會用不同的名目或型態，但無非都暗示著，福利消費市場的形成。民衆在社會福利的範圍內自有其可滿足之處，但也可透過完整福利市場的形成，使其有能力和條件去做合宜及合理的選擇，對此政府的腳步或方向，可能得及早思考，以達未雨綢繆的效果。(翁福居，

一九九四)

## 肆、資料搜集過程與重要發現

### 一、問卷設計

爲了解現階段非營利老人養護機構營運狀況和困境，特設計了七個面向的問卷，分別從服務對象、財源、機構人力情況、服務項目、法規的影響、營運問題、對營利的看法，加以探討，以下將各問項設計詳細說明之。

表二 問卷設計七面向

面向	內容說明
一、服務對象	共設計十題，包括居住在機構內老人的人口社會基本資料和健康狀況以及收案和轉介情形。
二、財源	共設計七題，包括資金來源、不足時籌措策略以及對稅法上的看法。
三、機構人力情況	共設計四題，重點在於對設立標準中有關人力規定執行上的困難，以及配合勞基法的實施採行的因應策略。
四、服務項目	共設計四題，包括機構內舉辦活動的情形以及提供照護服務的項目。
五、法規影響	共設計五題，分別針對新修訂的「老人福利機構設立標準」以及「護理機構設置標準」詢問相關條文的必要性與合理性。
六、營運問題	共設計六題，包括經營最大的困境以及目前的營運威脅。
七、對營利的看法	設計了十一題，包括政府要求以財團法人登記是否合理、三不政策對於免財團法人登記是否平等問題。

## 二、抽樣架構

從省政府社會處提供的未立案機構的母群體當中，每隔二家抽取一家，共計抽取二二二家未立案老人養護機構，由於高雄市未立案機構就母體名冊來看僅有四十七家（提供單位：內政部社會司），因此寄發問卷。台北市未立案機構總數一七七家，因為先前已有多篇研究提及台北市未立案機構狀況緣故，故只抽取三十六家當樣本。因此，未立案抽樣總數為二九五家。立案機構，不論就台灣省、高雄市、台北市而言數量都相當少，因此以普查為原則，樣本群為高雄市一家、台北市十三家、台灣省十六家、全省護理之家二十五家，合計五十五家。

因此本研究共寄發三五〇份問卷包括未立案機構共計二九五家、立案機構共五十五家。問卷於八十七年十一月間寄發，由於回收偏低，前後又再由備份的樣本中補寄二次，共回收立案機構十三家、未立案機構二十五家，合計三十八家。

## 三、重要發現

從回收的問卷中，可以整理出下列幾種機構類型（見表二）。

### (一) 非營利組織營運現況與困境

#### 1. 服務對象

#### (1) 未立案機構

在預定收容人數與實際收容人數中，超收情況不嚴重，只有四家（超收數最高為十床）、未達預定收容人數的機構有十八家，這十八家當中最高空床率為四〇%，預定與實際收容相等者有二家。機構內老人的平均年齡大都在七〇～八〇歲之間，收容最長者為

表二 機構代碼及內容說明

代碼	代碼	內容
DRN01		未立案，未來想以「護理之家（獨立經營型）」型態來立案。
URSP01-URSP04		未立案，未來想以「小型養護機構且為財團法人」型態來立案。
DRS01-DRS17		未立案，未來想以「小型養護機構非財團法人」型態來立案。
URL01-URL03		未立案，未來想以「養護機構（五〇床以上）」型態來立案。
RNI01-RNI05		立案護理之家（獨立經營型）。
RNH01-RNH02		立案護理之家（醫院附設）。
RSP01		立案小型養護機構且為財團法人。
RLP01-RLP05		立案養護機構（五〇床以上），RLP01為仁愛之家附設養護床。

一〇一歲（URL01），最年輕為十六歲（DRS15，車禍後遺症）。在未立案的機構中，居住在機構的老人，其住家大都在機構附近（二十二家，八八%），少部分是來自於離機構比較遠的地方。機構內老人進住機構的時間，以二年以上至三年以下期間的人數最多，四年以上者最少。

#### (2) 立案機構

在預定收容人數與實際收容人數中，超收情況只有一家、未達預定收容人數的機構有七家，這七家當中最高空床率為七六·二五%，預定與實際收容相等的有五家。機構內老人的平均年齡大都在七〇～八〇歲之間，收容最長者為一〇六歲（RLP04），最年輕為二十五歲（RNI02）。在未立案的機構中，居住在機構的老人，其住家大都在機構附近（八家，六一·五%）。機構內老人進住機構的時間，以一年以上至二以下期間的人數最多。

由上述，可見收容不足的困境普遍存在立案與未立案機構之中，但就空床率的嚴重程度而言，已立案機構值得關注，其次值得注意的是收容年齡與居住老人的原本居住地與機構的所在地的遠近，不可諱言的，從年齡來看，雖是老人福利機構，事實上是綜合性收容養護機構。年齡有年輕到十六歲的，令人好奇的是沒有其他適用的機構可以收容安置，而一定要放到老人養護機構當中，此外，可以看出未立案機構的社區性的確比已立案來得佳。

### 2. 當有不符合原先規定的老人要求進住時，機構的處理方法

表四 不符合機構規定的案主要求進住時，機構的處理方法

選 項	未立案機構	立案機構
1. 協助轉介至醫院	九	二
2. 為體恤家屬及老人，仍然收案	八	三
3. 說明機構限制，婉拒案家的要求	八	一
4. 協助轉介至護理之家	四	六
5. 其他處理方法	二	三
回答份數／回收數	二五／二五	一二／一三

在處理方法上，立案與未立案機構之間有些差異，例如未立案機構會協助轉介醫院，但立案機構都協助轉介護理之家，可見兩者之間在資源的了解和運用上有所不同。而在「其他處理方法」中，則有視案主情況與家屬討論可行方案或轉介至社區社工協助處理以及以提高收費讓案主自行打退堂鼓等方法來處理。

### 3. 機構的經營資金來源

表五 機構的經營資金來源

選 項	未立案機構	立案機構
1. 合資	九	一
2. 自有資金	九	五
3. 借貸	八	一
4. 其他	一	七
回答份數／回收數	二四／二五	一二／一三

未立案機構的資金來源以合資、自有資金、借貸為主，在「借貸方式」上，以房子抵押為主，其次是向父母借貸及用關係籌款。而在立案機構中機構資金來源以其他和自有資金為主，在「其他資金來源」部分，以政府補助、捐助、義賣為主。可見仰賴政府是立案機構最大的財源依靠。

### 4. 機構經費來源

未立案或立案機構的經費來源仍以老人或家屬付費為主，惟立案機構有來自政府預算或補助的機構較多，如表六所示。而當經費不足時，提高收費和「裁員」是未立案機構解決經費不足的方法之一，這是可以了解的，在其他因應方式上，未立案機構認為可以增加廣告、向董事會借錢、股東分擔、用關係借貸、保證金週轉等方法來因應，而立案機構則認為可以以控制成本、請董事無息借貸來因應。

表六 機構經費來源

選 項	未立案機構	立案機構
1. 老人或其家屬付費	二四	一〇
2. 政府預算或補助	一	六
3. 慈善團體或其他基金捐助	一	二
4. 董事會捐資	四	四
5. 社會人士捐款	二	二
6. 原有資金孳息	六	二
7. 其他	一	〇
回答份數／回收數	二四／二五	一一／一三

表七 當經費來源不足時，機構的因應方法

選 項	未立案機構	立案機構
1. 對外募款	〇	三
2. 再度向政府申請補助	二	一
3. 請董事會再捐款	六	四
4. 反應成本、提高收費	四	二
5. 由其他相關機構協助	〇	〇
6. 在不同的服務項目中勻撥	二	四
7. 機構裁員	五	二
8. 將床位數減少	三	二
9. 多元經營	二	四
10. 其他	八	三
回答份數／回收數	二四／二五	一一／一三

### 5. 機構收取費用的方式

在未立案機構中，統一標準收費者有二家，而依不同狀況斟酌收費者有二十三家，收費依據標準見表八。在「最高收費」部分，各機構間的差距頗大，填答此題者的回答最高者為三五、〇〇〇元，最低為一五、〇〇〇元，大部分的機構「最高收費」仍維持在二五、〇〇〇—三〇、〇〇〇元之間；在「最低收費」上，填答此題者的回答最高為二五、〇〇〇元，最低為免費，大部分仍維持在一五、〇〇〇—二〇、〇〇〇元之間。

立案機構部分，其中只有仁愛之家採取統一標準收費，其費用為一六、〇〇〇元，而其他十二家機構皆是依不同狀況收費，收費依據標準見表八。在「最高收費」中，護理之家的收費在三〇、〇〇〇—四〇、〇〇〇元左右，而護理機構則是二五、〇〇〇—三〇、〇〇〇元，在「最低收費」中，也是高低差距很大，最高為二七、〇〇〇元，最低為一〇、〇〇〇元。

表八 收費依據標準

選 項	未立案機構	立案機構
1. 罹患疾病不同	一二	四
2. 日常自我生活照顧能力不同	一七	九
3. 使用特殊的醫療設備	一四	六
4. 寢室的人數	六	六
5. 自備某些日常生活用品(如紙尿褲)	八	六
6. 病人之經濟狀況	一五	二
7. 其他	二	二
回答份數／回收數	二四／二五	一一／一三

## 6. 保證金部分

機構是否向老人收取保證金部分，未立案機構中，有十一家未收保證金，有十四家收取保證金。其保證金的運用，以存入銀行為多數機構的作法（八家）、另外則有用來補營運經費之不足、增加設備、房屋維修、消防改善或做為當家屬拒絕付費或逃避時從中扣費等各項用途，也有機構表示無特定用途。對於保證金孳息的運用，機構的運用方法有購買老人衣物、日用品、購買牛奶給病人及大夜班、混入收入，充抵開支、轉入法人基金、在公司內週轉、累計利息不另提出或當經費不足時週轉運用等不同用途。而在保證金退還上，受訪者皆表示機構會於案主出院或死亡時會全收退費，其中一名受訪者表示會在扣繳家屬的欠費之後再退費。

相較於前者，立案機構有十二家收取保證金，只有一家（21.04）未收保證金，其未收保證金的理由為若加收保證金易引起家屬付費上的不公平。對於保證金的運用上，有機構表示非特殊需要時不予以動用，其他的運用包含了存入銀行、支付當月雜費、緊急送醫費用、長輩欲購物品代墊、入醫院收入等。而對保證金的孳息運用上，其用途有下列方式：定期辦理戶外旅遊、親屬聯誼、慶生餐會與活動、納入機構營運經費、轉入善心人士捐款、存入基金帳、列入本所利息收入、入醫院收入等；另有受訪者表示沒想過用途和未放入專款存款故無孳息。在保證金的退費上，機構受訪者均表示於案主離院或死亡後無息退費。

## 7. 對機構設立標準對人力方面的相關規定之意見

以目前機構設立標準對人力方面的相關規定，未立案機構中有

十三位受訪者認為不合理，認為不合理的理由為：專業人員難找、本籍護佐極難聘請且流動率大、工資偏高；其中認為不合理的一位受訪者所持意見則與上述不同，其認為人力比例稍嫌低，因進住養護機構老人，多數均極需或完全需照護的對象，照護人數過少易產生照顧不周的情況。另外，有受訪者針對法規規定養護機構要有一：八的服務人員比，應二十四小時皆為維持該比例呢？或是只要在白班時維持即可？提出疑問。

相較於前者，在立案機構中，有九位受訪者覺得合理，有四位認為不合理，認為不合理的意見為：養護機構中以一：八的服務人力比輪三班，要符合勞基法根本不可能，當資金不足時，只好引進外勞；政府的公費案主委養費未調整、獎助作業卻更是緊縮，機構依設置標準配置人力，勢必入不敷出。

## 8. 職能治療師是機構在法規中，困難達成的人員規定

表九 在法規中，困難達成的人員規定何為？

選 項	未立案機構	立案機構
1. 護理人員	三	四
2. 看護／護佐	四	四
3. 社會工作人員(社會工作師)	七	四
4. 專任或特約醫師	七	一
5. 職能治療師(職能治療人員)	一三	六
6. 營養師	八	二
7. 其他	四	二
回答份數／回收數	二五／二五	一三／一三

由表九可看出，立案與未立案機構皆認為職能治療師是較難達成的人員規定。在其他方面，則大多為人事成本過高或者專業人員的資格不易確認等。

### 9. 人員流動率大是機構在人力運用上最大的困難

表十 人力運用上的困難

選 項	未立案機構	立案機構
1. 人員流動率大	一九	八
2. 專業人員聘請不易	一三	七
3. 外勞人數的限定	八	一
4. 專業人力的比太高	九	三
5. 其他	三	〇
回答份數／回收數	二五／二五	一三／一三

由表十中可看出，未立案與立案機構皆認為「人員流動率大」是人力運用上最大的困難，其次為「專業人員聘請不易」。在「人員流動率大」的原因中，未立案機構以工作量大、沒有升遷管道為主要原因，再者為可提供的薪資太低、沒有教育訓練及其他原因。在立案機構中，工作量大也是主要原因，其次為其他原因。這兩類機構的「人員流動率大」的其他原因中，包含了工作時間長，無法配合例假、工作辛苦必須接觸排泄物、無挑戰性、提供工資太低及沒有升遷管道。

### 10. 適用勞基法對機構造成的營運影響

表十一 適用勞基法對機構造成的營運影響

選 項	未立案機構	立案機構
1. 為符合三班制而增加工作人員	一六	一〇
2. 為符合基本工資，而有薪資上的調整	二二	五
3. 必須調整收費以支付增加的人事費	一四	五
4. 進用外勞，以降低僱用成本	一三	四
5. 必須運用募款策略以減輕人事費的負擔	一	〇
6. 開放自費床位，增加收入	二	〇
7. 增加退休金提撥	九	一〇
8. 其他	三	一
9. 沒有影響	二	〇
回答份數／回收數	二五／二五	一三／一三

由表十一可知，勞基法的適用，使這兩類型的機構必須因應工作人員的增加，而須增加人事成本。在未立案機構中，以「為符合三班制而增加工作人員」為對機構的營運影響最大，其次是「必須調整收費以支付增加的人事費，再者為「進用外勞以降低僱用成本」。而在立案機構中，影響最大也是「為符合三班制而增加工作人員」，其次為「增加退休金的提撥」及「為符合基本工資，而有薪資上的調整」和「調整收費以支付增加的人事費」，因此由上述可知機構皆將人事成本反應在案主的收費上。

11. 不論未立案或立案與否，機構最關切的營運前提是收支平衡

表十二 對機構而言，最重要的營運前提

選 項	未立案機構	立案機構
1. 機構的定位	九	八
2. 機構的收支平衡	一七	一〇
3. 人力資源的穩定	八	六
4. 符合政府規定事項	九	六
5. 其他	一	二
回答份數／回收數	二五／二五	一三／一三

對於立案和未立案機構而言，「機構的收支平衡」是其最重要的營運前提，而「機構的定位」對這兩類機構來說是第二個重要的營運前提，表示機構除了關心財務上的收支平衡外，「機構的定位」也是很多機構在營運前考量的面向。

12. 同行競爭與收費偏低分別是未立案及立案機構大的經營困難  
未立案機構中，認為經營困難的前三名分別為「同行競爭激烈」、「看護工聘請不易」和「個案來源不穩定」，而立案機構最大的經營困難則為「收費偏低」，其次為「經費來源問題」、「個案來源不穩定」、「看護工聘請不易」、「同行競爭激烈」。如表十三所示。

表十三 經營的最大困難點

選 項	未立案機構	立案機構
1. 經費來源問題	六	五
2. 收費偏低	一〇	九
3. 個案來源不穩定	一一	五
4. 看護工聘請不易	一二	五
5. 聘請護士成本過高	五	一
6. 工作人員離職率高	八	二
7. 同行間競爭激烈	一四	五
8. 老人積欠費用，催繳不易	九	一
9. 家屬意見多，溝通困難	五	三
10. 病人的轉介不易	二	一
11. 病人安全不易維護	五	一
12. 機構定位困難	五	一
13. 外籍勞工申請仲介費太高	一	〇
14. 非正式管道轉介個案之仲介費太高	六	二
15. 其他	二	〇
回答份數／回收數	二五／二五	一三／一三

其他部分：不容易租到房子、租金成本太高。

13. 未立案機構較立案機構感受到大型財團或醫院有意興建大型機構的威脅

未立案機構中有十八位受訪者表示有影響，有三位表示沒有影響，立案機構中有七位表示有影響，有六位沒有影響。其因應對策

經過初步整理為下列所述：

(1) 提高服務品質、增加軟硬體設施

「提高服務品質，加強軟硬體設施。」(URLF02)

「儘量做好服務品質，提高老人生活層面讓其快樂，能與相關之醫療院所配合，提供免費之醫療服務來因應。」(URLF03)

「只能增加資金、環境、服務品質，若真的營運不下去只有關

門。」(URS05)

「加強服務品質，降低收費標準。」(URS07)

「加強服務品質、機構定位正確、充實設施讓老人捨不得走。」(RNH01)

」(RNH01)

(2) 社區化經營導向

「以社區化為經營導向、以收容低收入戶政府委託個案為主、收容身心障礙者個案，增加個案來源。」(RLF02)

「品質取勝，社區有社區的溫暖，只要我們用心去關愛這些病患，影響倒是較少。」(RN103)

「目前的住民大部分是鄰居或附近，家屬下班或有好吃的東西可就近關照，收費不高的護理之家不多，又免保證金，符合民衆便宜又大碗的心理。」(RN105)

(二) 非營利組織對營利的看法

1. 營利的概念逐漸被機構接受，然而立案機構對營利仍採較保留的態度，認為是替自身成員謀利

未立案機構中，有七家表示為營利型態，有十一家表示為非營

利型態，介於二者有三家，未填答者有四家。而立案機構中，有二家表示為營利，有十一家表示非營利。而對營利的了解有以下不同類型：

(1) 收支平衡之後有部分盈餘

「收支平衡且稍有分紅，以對股東投資安心」(URS12)

「除掉成本，有賺就是營利」(URS01)

「提供服務、收取報酬，且其報酬歸投資者（自然人）所有。」(RLF01)

」(RLF01)

「以賺錢為目的，不管生活、物質、品質和精神。」(RLF04)

「拿出資金，立一營業場所，賺取利益，再扣除人員、水電、折舊、稅捐等所有開銷，剩餘稱營利。」(RN104)

(2) 營利是以賺錢為目的

「收支平衡後，全放入老板口袋」(URS16)

「完全不在乎病人人數，增加收益，不檢討病患及家屬情形，及是否可照應範圍，或以不當手段私下佔他院病患以圖轉介於己，以低質材料及減少看護人力達到減少開支，增加收益」(URS17)

「以營收分配為主要目的，未具促進大眾福利及公共服務的使命，純為替自身成員謀利者。」(RLF05)

(3) 機構一定有營利的，不然機構無法生存下來

「除了基本的收支平衡，尚有點小盈餘，但並非暴利，沒有利潤，將來如何去付一些整修，改善建築，器材或其他必須汰舊換新的事物呢？」(URS05)

「每一行業皆有營收，沒有獲利，各行業何以維持生存，所以任何一種型式辦理養護機構，若稱無營利是謂掛羊頭賣狗肉。」(URS09)

#### (4) 營利本身是帶有社會責任的

「醫療本是『服務業』，而且是社會責任，道德標準大於投資報酬，所以營運標準能平衡即是營利。」(URS02)

「小型安養機構似為營利事業，其實乃為半回饋型態，遇有貧困病患則分文未收，長期照護，故機構僅存收支平衡。」(URS07)

「如果護理之家只不過要營利，那大概會成本變成反比，只有付出的心才是獲得無形財富，這叫營利」(RN103)

此外，也有機構表示收取合理利潤是應該的，因這種工作太辛苦了，如果沒有利潤應該沒有人會去做，那老人何處去呢？認為提供何種服務收取何種費用，並視家屬情況收取；有機會營利也好，做善事也好，只要能力許可不拒絕案主。立案機構的意見則包含：發揮民間力量協助政府推展社福政策；教會院所的社會責任彰顯福音，營利所得應用在老人身上。

#### 2. 機構較立案機構更認為目前政府原則上規定機構要以財團法人登記是不合理的事

在不合理部分的意見，認為財團法人的盈餘不能分給個人，如果機構的負責人做得這麼辛苦，且又承擔老人的安全責任，結果除了薪資外不能分紅，太沒道理了。資金也是大部分機構覺得難以執行的部分，且僅以財團法人為名，增加設立者難以跨越鴻溝。也有

受訪者認為自由競爭市場不需規範太多。另外有一位受訪者提出對於財團法人登記的標準的建議，認為財團法人應以「機構大小」而定所需基金，而不是「地方：一千萬，中央：三千萬」。另一位受訪者，則認為財團皆是掛財團之名，在圖謀更高的利潤，又可免稅又有經費補助，吃定政府何樂而不為，財官輸送，見者有份。

3. 超過半數的機構表示政府以財團法人登記者可享有募款、補助和免稅，而非財團法人登記不能享有是不合理

在認為合理的意見中，認為營利與非營利應有差異，才有約束力，掌控服務品質。而且如此才不易造成斂財的情況發生，也是對創辦者之責任的負責。但也有受訪者表示財團法人登記享有一切，難免會有「假公濟私」之嫌。

在認為不合理的意見部分，其意見如下：

(1) 皆為福利機構應給予相同的優惠

「名為老人福利機構應給予優惠才對，至於捐款人自然會選擇財團法人與非財團法人為對象，政府不必插手去阻撓。」(URS02)

「因為小型的也接受貧民甚至無依無靠老人服務，應給予優惠。」(URS01)

「因同樣是慈善機構，若政府不補助，所有費用仍須向家屬收取，無法幫助家庭之生活品質。」(URLF03)

(2) 同樣事業不宜有差別待遇。」(URS10)

(2) 獨厚財團法人，不公平

「財團法人雖受監督，但名目大家會做，所以仍是飽私人口袋。」

1 (URSO3)

「募款、補助是長期需要人照顧的老人而非財團與經營者。」

1 (URSO4)

「既需繳稅，為何不能接受補助、募款。」(URSO8)

「因為大家及老人、家屬所得稅對政府並無少繳一分錢，為何

要受到如此不合理的待遇。」(UR14)

4. 大多數未立案機構認為三不政策對非財團法人型態的業者很不公平

在認為不公平的部分，其意見：

「既然是老人福利機構就該給予優惠，何況這種工作非常辛苦，給予三項優惠應不為過。」(URSP02)

「同樣是慈善機構為何法人可享免稅、募捐，而私人者不可，

因設立監督單位予以評鑑而給予適時之補助。」(URL03)

「對有心經營者不利(因無龐大資金和土地者)。」(URS05)

「越有財力辦理財團法人能享有政府照顧，反之，皆受打壓，

試問一千多間私人安養機構是如何在無任何補助下生存的？」

(URS09)

「政府圖利財團，而財團法人又未真正善盡社會福利，只是藉以逃漏稅及真正政府的補貼由董事們瓜分了」(UR14)

「政府帶動迎富棄貧，有財有勢的企業享受高級生活，又可借

財團逃漏稅，又可享補助斂財，而平民百姓，得依法行納稅義務，勞心勞力，付出一生，老來病弱身衰，還自費安養，這有天理嗎？

1 (RNI05)

5. 多數的受訪者，認為非財團法人仍在提供服務，故應享有相關措施

認為應享有相關措施者，其意見如下：

「為了鼓勵及多人經營形成競爭者可得到較便宜及更好的服務。」

1 (URSP02)

「非財團法人一樣是社會福利事業，服務對象、內容、又有納稅，所以應享有相關福利措施」(URSP03)

「因住入非財團法人之機構，但仍是台灣之公民，享有政府之相關措施之補助，故政府仍對這些業者做相關性之輔導或補助。」

1 (URLP03)

「業主的營業，合乎社會民眾需求，經評鑑認可，可發放福利金等以補助。」(RNI05)

「可避免官商勾結，政府待民一律平等，資源平均分配各角落。」

1 (RNI04)

6. 政府監督、保險制度和良好的轉介服務是經營不下去的時候，保障民眾權益的方法

未立案機構有十八位受訪者表示意見，而立案機構有九位受訪者表示意見，其意見歸納如下列：

(1) 由政府監督

「由主管機關予以背書及輔導、管理此機構，避免倒閉情況發生，萬一發生，由主管機關安排轉至其他院所。」(URSP03)

「由本中心成立一營運擔保金，由政府來監督。」(URS14)

「按政府法規設立後，如經營不善則由政府接管，持續照顧，而即使是大型財團法人，雖有政府大額補助，惟仍有倒閉可能，試問如有倒閉，是否依然由政府接管。」(URS17)

「政府或專業團體設立監督系統，做有效評估、以保險方式。」(RNH01)

## (2) 轉介至其他機構

「可以轉讓別人繼續經營，或轉介其他相關機構。」(URS01)

「如經營不善無力支撐，可將病患轉介至信譽卓越機構，確保其權益。」(URS07)

「本機構並無收取保證金，如遇倒閉，應當協助民衆轉住其他機構或醫院診療所。」(URS13)

「轉介管道暢通，與其他醫院建立轉介制度。」(RNH02)

## (3) 保險制度的引進

「可請保險公司做此一特別保險，若有倒閉狀況請保險公司或相關單位出面輔導或理賠。」(URLF03)

「有完善的契約可以彼此牽制。」(URS11)

「建議依床比有定存基金。」(RSF01)

7. 有財團法人登記與沒有財團法人登記，其間在經營上有何差別？

(1) 同為立足點不同，原本的財力不同，所以經營的風險不同：

「非財團法人因有三不政策的阻撓，較難經營，完全靠服務來

取勝，但財團法人有募款，補助和免稅的方便，其在經營上較為輕鬆，甚至不顧品質，以及收費較貴等差別。」(URSF02)

「財團比較有發揮的餘地，沒有財團登記則處處受限。」

(URLF01)

「差別在於享有政府相關措施的程度。」(URS13)

「財團法人係經過政府嚴格審核、監督，保障民衆權益，使經營者無營利上的壓力。」(URLF02)

「無財團法人登記者，必須受到營運上無保障，一切需努力付出心力，才會有所成就。」(URS14)

「非財團法人可不受政府監督，隨便執行，較不受限制，民衆權益無法保障，價錢可任意調整，對於家屬之意見可不採用，可獨斷獨行。」(RLF04)

## (2) 經費來源的差異

「財團可以取外來募捐，或政府之補助經費較無困難，沒有法人登記所有經費來源皆靠家屬來繳費，若家屬惡意遺棄，費用無法收回，易發生財務危機。」(URLF03)

「有財團法人的可接受政府補助，可享有許多益處，營運上較易受肯定與信任。」(URS01)

「有錢財團賺取收費病人，政府補助享有雙項福利，私立安養中心，小本經營，靠的是實力，服務大眾，獲取微薄收入。」

(URS09)

「財團有財源補助，應用較寬鬆，設備較齊全，私設業者，處

處量入微出，住民無法享有高品質器材使用。」(RN104)

「財團法人的經營較有大規模的制度及設施，但也可能流於形式上的服務，而沒有財團法人，以自有資金經營較單純，也較確實。」

J (RN105)

(3) 民衆信任度的差異

「民衆誤解『有財團』財力雄厚，民衆對財團認同度高。」

(URS02)

「財團法人是形象較佳，但並不代表服務一定好。」(URSF04)

(4) 正式轉介管道的資源

「財團法人可經由社會機構轉介病患，獲得各界補助，而小型安養中心全靠自身尋覓病患，且會遭受剝削(醫院護工介紹)，又未能申請外勞，台工及護理人員工資甚高，成本偏高，經營不易。」

J (URS07)

## 伍、討論與建議

### 一、討論

經由前章分析，有下列四點現象值得深入探討：

1. 就服務對象而言，各機構雖有收案標準，但仍有年齡低到十六、二十五歲的案主住在所謂的老人養護和長期照護機構當中。就機構營運而言，收案對象愈固定、明確、單位成本愈容易計算，對於未來規劃上的可預測性也愈高。但從另外一個層面而言，這種來者不拒，方便家屬的做法，也值得政府反省爲什麼民衆有需要的機

構，目前不存在於提供體系當中，或被拒於門外，或民衆不願意申請而寧願放在老人養護或長期照護機構。

2. 就機構所在地和收容對象居住地遠近的問題，在立案和未立案機構上相異很大。未立案機構的院民大都住在附近，而立案機構的院民來自較遠的地方，以目前推動福利社區化的趨勢而言，未立案機構的地點選擇是正確的，但是就因爲它的家庭化和社區化，許多舊有房舍和諸多建築物結構問題不符合現有的法令，導致其地下經營的困境。也因此，未立案機構的專業性，相較於立案機構顯得稍差，包括了人員的聘請、相關活動和方案的設計；等，同時在相關醫療和社會福利資源的運用和轉介上，因爲其法定地位的問題而受到限制。

3. 未立案機構的財源與立案相較之下是以「慘澹經營」四個字來形容，收入大部分是靠家屬支付，入不敷出時又不能對外募款，僅能以提高收費、借貸、裁員和以保證金週轉的方式暫時度過。雖然可以調整收費標準，但在同行競爭激烈的情況下又不可能調幅過高。相較於未立案機構，立案機構雖有政府的補助和穩定的委託收容個案，再加上若以財團法人的型態經營又可以對外募款，所承受的市場不確定性較低，但是就一個機構或組織本身應有的市場敏銳度和競爭力和應變能力而言大不足未立案機構。事實上，台灣的老人養護和長期照護機構可以分爲兩個系統，一是立案的保護政策，二是未立案的放任政策。前者的隱憂是過度仰賴政府之後的不良發展，後者是任其競爭之下，消費者的權益無從保障，這兩種現況都不是樂於見到的。

4. 法規若不考慮到舊有房舍改建的困難和都市地區土地使用的不易，未立案機構的設立問題仍是會持續下去，但是這個地下化的銀髮產業仍是會蓬勃發展，在叢林法則的運作下，競爭不過的機構自然會淘汰，而經營不善歇業養護中心中老人安置的問題就成了政府需要面對的。此外，未立案機構對於財團法人的機構有相當多的情結，認為大家都是提供老人福利為何獨厚財團法人，很不公平，甚至認為財團法人就等於是財團。長久以來，民營化在台灣推行最令人詬病的是民營化等同於財團化，老人養護和長期照護產業未來的發展如何能在兩者之間有平衡，更重要的是如何留給有心的小型業者一個發展和生存空間是必須謹慎思考的。

## 一一、結論與建議

不論立案與未立案機構，任何一個組織的運作都牽涉到生存與發展的問題，非營利組織當然也不例外。生存的首要必須先清楚界定所服務的對象，並藉由其所提供的產品與服務讓社會大眾明確的認同其存在的價值和意義，而界定服務項目和服務對象，也必須對外在環境的資源、競爭壓力與本身內部的資源有清楚的評估後才能進行。在此過程中，有關服務對象、資源提供者、與志工、職工的界定，服務的選擇等決策，都是機構經營的課程。

然而就資料顯示，台灣的老人養護機構對於服務對象的分類，鎖定與區隔並沒有太多的規劃，短期而言，對機構而言，並沒有不良影響，但長遠來看，並沒有優勢競爭的發展空間。基本上，社會服務的行銷規劃包含社會服務市場區隔、機構定位及發展社會服務

行銷組合三項職務。

### (一) 非營利組織就社會服務市場區隔而言應再加強

社會服務市場是由多元群眾所組成，不同的服務市場有不同的服務需求，而且任何機構皆無法同時提供多樣化的服務滿足不同的服務使用者和不斷變遷的社會服務需求（謝儒賢，民八十五，引自梁偉康，一九九四；Edward & Eadie, 1994; McLeish, 1995），因此，需依據機構的使命選擇機構的社會服務市場。服務市場的區隔可分為：

#### 1. 服務群體間的區隔：

其目的是在區隔社會服務市場中的服務使用者，機構以病名類別、殘障類別、福利類別及服務需求等服務群體間的區隔變項為基礎，選擇機構所欲服務的對象，簡言之，即在選擇符合機構使命中所陳述的服務使用者。

#### 2. 服務群體內的區隔：

其目的是彌補「服務群體間」市場區隔功能的不足，依據服務群體間的區隔結果，再做一次「服務群體內區隔」，亦即機構在社會服務市場中選擇機構欲服務的對象之後，再依服務群體內的區隔變項（殘障程度、年齡、地區差異、功能區隔）做一次機構本身在規劃社會服務時的機構內區隔，如此，可將機構的服務對象更焦點化，針對不同的使用者提供不同的服務滿足不同的需求（謝儒賢，民八十五）。社會服務市場區隔途徑必須以「服務群體間的區隔」為前導區隔變項，再以「服務群體內的區隔」，將異質化的社會

服務市場區隔成符合機構使命的同質性次市場，再針對機構所欲服務的對象提供專業化的服務。

## (二) 效率與創新為非營利組織的基本競爭策略

如同資料顯示，機構常會面臨其他機構的競爭，這些競爭者可能吸引原機構的服務對象，員工或財力資源，爲了不致使服務對象、職工與志工、資源提供者流失，機構必須不斷追求效率及創新，透過完整的目標管理及績效衡量評估辦法，且確實執行，而部門主管即是掌握業務效率的關鍵。建議透過經濟指標與非經濟指標，作爲績效評估的準則；經濟指標如每年的收入與支出情形；非經濟指標則如每年的服務對象以及服務的數量。此外，爲了降低競爭的威脅，機構間的合作策略顯得格外重要，機構可以用合作的方式，和其他機構來互補彼此之間的價值活動，達成業務運作的規模經濟。甚至也可仿照營利組織以契約外包、合資、或合併的方式與其他機構來成就更廣大的服務。機構爲追求規模經濟或爲創造價值活動的互補，可與其他機構採取合作的策略，或以契約外包的方式，將一部分業務活動委由其他機構來執行，如此不但更能提供專業化服務，且機構可節省成本，無需將資源投入在較無效率的設備投資上。另外，亦可尋求與其他機構的合資或合併，使資源發揮更大的效用。

## (三) 平衡與風險的概念應納入服務對象與資源取得的規劃過程

服務對象、職工與志工、資源的提供者，三者之間該如何維持平衡也是策略上的重要議題。若服務對象過多，超出組織的資源所

能負荷的範圍，則必會影響機構所提供的品質。但各種資源又該如何取得？是集中或分散？也是策略上的重要議題。其主要的考量因素爲規模經濟與風險間之取捨。

某些機構在人力上過分仰賴某機構或某個人或財團時，常會造成使命或政策執行難以堅持或獨立。若此個人或機構不贊同機構的計畫或活動時，即易面臨斷炊之虞。但小額捐款則往往需仰賴衆多的人力來募集，且成本又高，其吸引力及生產力自然不如大額捐款，此有規模和風險取捨的問題。爲提供給服務對象穩定的服務品質，機構也常仰賴足夠的參與成員來支應，但成員的招募和培訓也非一日可成，因此對服務對象的成長，需視是否有足夠的成員和穩定的資源而定。

## (四) 非營利組織更需要未來策略引導行動

由於沒有明確的利潤指標，因此機構希望將服務擴大，使得更多人能接受到其服務，但在提供服務時，會受到外界環境、本身能力、以及其他機構的影響，因此在行動之前，必須要考慮未來想要的策略型態爲何，包括：

1. 服務廣度與特色。
2. 目標市場區隔方式與選擇。
3. 相對規模與規模經濟：爲了達到服務的規模經濟，有些機構希望不斷擴大服務的對象，或是專業執行一項服務，以取得該項服務的規模經濟。
4. 地理涵蓋範圍。
5. 競爭優勢：同一服務項目，可能有許多機構在執行，因此在

服務對象與資源爭取上，必須要有獨特的競爭優勢，才能使組織順利的發展下去。

優勢競爭定位是指機構所提供的社會服務必須建立在機構的獨特能力之上，如果一個機構在使命上，明顯缺乏有關機構遠景，而在服務對象的界定上，將會產生一種惡性的交互循環，由於缺乏明確的指引，無法成功的建立機構的社會形象與優勢競爭定位。

#### (五) 以提高品質和知名度為現行的三不政策解套

針對三不政策中不能對外募款的解套之一是先從提高服務品質進而提高機構的知名度，做為社會行銷以及未來募款的準備，在社會行銷的概念中明確的提到產品 (product)、價格 (price)、配送管道 (place) 與促銷 (promotion) 以及 Lauffer (1986) 主張社會服務的行銷除了衡量基本的 4P 外，為因應社會服務的特殊性，應再附加額外的 2P：群眾 (public) 與夥伴 (partner)。「群眾」所指的是捐贈者、服務使用者、提供社會服務的專業人員與一般社會群眾。「夥伴」意指有助於獲取機構目標的相關人士，彼此相互助益，但受益程度不一定相同。經由上述的活動才可能建構機構形象與定位。

#### (六) 非營利組織的定位與形象決定了營運成功與否的

##### 基本前提

##### 1. 形象

形象係指社會群眾對機構所提供的服務、方案、產品、與其機

構本身所形成之信仰、理念、印象整體觀點。社會福利機構在社會群眾的印象中，是否擁有正面印象是機構能否生存的重要因素；機構若擁有正面印象，可提昇捐贈者的捐款、社會群眾的支持、更可說服服務使用者或潛在使用者利用機構所提供的社會服務。

社會福利機構的機構形象立基於群眾的信仰、理念、印象，因此，機構的形象會隨時間或任何事件的發生而改變；機構形象塑造的重點不在於改變機構的方案、服務、管理或工作人員，而是去改變不利於機構的輿論或設計出可創造正面形象的理念與活動 (Wolf, 1990; Wilbur et al., 1994)，建立與持續的正面形象於社會群眾的認知範疇。

##### 2. 定位

定位是設計機構形象與價值提供的行動，讓機構的使用者瞭解與認識機構在競爭市場中的相對位置；定位同時建立機構不同於其他機構的優勢競爭地位，並直接與群眾做溝通 (Kotler & Andreasen, 1991)。

社會福利機構的定位通常依賴社會服務市場區隔、競爭機構及機構內外環境分析；而任何機構定位的起點是瞭解在現階段的競爭市場中的相對位置，創造一個獨特的服務範圍，再定位其他相互競爭的機構。

社會福利機構的定位是由二項因素的互動所決定：一是機構所提供的服務，另一為提供社會服務的專業人員。機構所提供的服務確立機構在市場中的特殊地位；提供社會服務的專業人員建立機構形象，吸引社會資源，解決服務使用者的問題，決定機構的使命是

否達成。在競爭漸增的社會服務環境中，社會福利機構必須創造機構的獨特性，具有相對的競爭優勢，才能維持生存與現實機構使命。

### 三、對政府的建議

1. 由直接提供者轉換到刺激與監督角色的同時，更應避免這樣角色轉換本身可能帶來的疏忽

由資料中發現有些年輕的案主也住在老人養護和長期照護機構中，顯示相關機構可及、可近性都有待商榷。在王春雅的「失智老人家屬之奉養行為及其影響因素探討」一文中指出，大部分幾乎所有的老人養護機構都拒收失智老人。因為失智老人照護上的困難度高於其他的疾病，使得失智老人面臨了與「精神病患」照護上的同樣的窘境，找不到安置的機構、找不到願意服務的資源，然而，這當中不同的是，精神病患還有現存的機構可收容，老年失智病人因照護上的特殊性，一般的安養院、長期照護機構基於人力、專業認知能力限制，而拒絕服務，家屬即使有錢，也不一定找得到人或機構來照顧失智老人。

#### 2. 法規上的設限宜有階段性

設置標準相關法規宜有階段性的彈性，不論是專業人員進用比例、硬體空間規劃，都市和非都市地區土地取得的考量上，都應就現況做整體性解套，建議可以有所謂的準立案機構做為鼓勵未立案機構接受逐步輔導的誘因與動機。至於已立案機構可以不同的星級表示其品質的優劣，否則一旦已立案通過似乎是永不倒店的保障對機構本身的成長和發展是一種阻礙。

#### 3. 福利與營利的爭論宜有新的思維與嘗試空間

誠如前文所提，老人養護與長期照護產業市場化是未來的趨勢，因為有需求就一定有市場，只不過是完全競爭還是不完全競爭的市場？至於供給一方的運作是真正符合社會達爾文法則優勝劣敗？達到優勢競爭的目的還是如同現在的叢林法則各憑本事，求生存說不上發展的惡質競爭？就看經營者的理念、運作的策略和主管單位的魄力，長久以來營利與福利似乎被認為是二個截然不同甚至背道而馳的概念。然而機構存在的誘因除了少部分能以道德理想為宗旨之外，大部分都必須以營利為基礎，否則機構早就不存在了。一位受訪者表示，機構能存活到現在，表面上不營利，事實上若不營利怎麼會持續下去？營利不應該是社會福利民營化的原罪，而應該是盈餘分配的問題，同時也不應該是避而不談的話題，而應該是在有條件的情況下，透過營利運作鼓勵市場良性競爭而提昇品質的問題。鼓勵以財團法人的型態運作當然是一種方式，可是不應該是唯一的方式，其他的策略，例如：市場、特許、抵用卷、補助、外包、政府售賣、政府間協議、政府服務等類。顯然目前的社會福利民營化的方式顯得相當侷限。當然對此，我們不應以多寡而應注重其適用性為宜，但看其關照的重點何在，若偏重在政府的功能調整，事實上仍有不同的考量。包括維持現狀、加強企業政府經營、公有公營的事業型態、公民合資的方式、公有民營偏重員工方面、公有公營偏重民間承包、公有民營重視外包、業務完全民營可做選擇。

（本文作者：黃育維現任慈濟醫學暨人文社會學院社會工作研究所副教授兼所長；郭登聰為中正大學社會福利研究所博士班研究生；王芯婷為慈濟醫學暨人文社會學院社會工作研究所研究助理）

參考書目：

1. 楊崇森 財團法人制度之探討 台北 行政院研考會 民七〇
2. 李金桐、鄭文輝 我國非營利組織財務與稅管理問題之研究 中華民國會計師公會全國聯合會 民八十二
3. 江明修 非營利組織領導行為之研究 台北市 行政院國科會科資中心 民八十三
4. 翁福居 老人月費安養企業化之探討 收在「老人醫療照顧與福利政策之展望」 高雄醫學院健康與社會政策研究中心主辦 民八十三
5. 謝儒賢 策略性行銷在社會服務輸送應用之初探——以台北市殘障福利機構為例 東吳大學社會工作研究所碩士論文 東吳大學 民八十五
6. 司徒達賢 我國非營利組織目標制定與績效評估之研究 台北市 行政院國科會科資中心 民八十五
7. 萬育維、李碧姿 機構外籍監護工服務提供及老人接受服務感受之初探——以台北市立案養護機構為例 東吳社會工作學報 四期 民八十七
8. 郭登聰 我國老人安療養服務市場化可能性探討 社區發展季刊 八十三期 民八十七
9. 胡勝正 人口高齡化與老年安養的經濟問題 收在「誰來照顧老人」 台灣大學社會系主辦 民八十七
10. 吳玲娟 老人長期照護機構與機構安養 收在「誰來照顧老人」 台灣大學社會系主辦 民八十七
11. 朱瑞玲 家庭照顧老人的理想與現實 收在「誰來照顧老人」 台灣大學社會系主辦 民八十七
12. 趙愛卿 老爹住銀窩有伴又有聊 中國時報 民八十七年八月五日
13. Laffer, A. (1986). To market, to market: A nuts and bolts approach to strategic planning in human service organizations. *Administration in Social Work*, 10 (4), 31-39.
14. Macher, Ken. (1987). On Becoming a visionary. *Association Management*, 39 (2), 43-45.
15. Wolf, T. (1990). *Managing a nonprofit organization*. New York: Simon & Schuster, Inc.
16. Kotler, P., & Andreasen, A.R. (1991). *Strategies marketing for nonprofit organization*. New Jersey: Prentice Hall, Inc.
17. Edward, R.L., & Eadie, D.C. (1994). Meeting the change challenge: Managing growth in the nonprofit and public human service sectors. *Administration in Social Work*, 18 (2), 107-123.
18. Wilbur, R.H., Finn, S.K., & Freeland, C.M. (1994). *The complete guide to nonprofit management*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
19. McLeish, B.J. (1995). *Successful marketing strategies for nonprofit organization*. New York: John Wiley & Sons, Inc.