



臺灣省輔導未立案老人照顧養護機構

李美玉

之問題、對策與未來



壹、前言

今(八十七)年元月十五日凌晨許，在臺北縣中和市一家未立案的老人安養中心——慈民安養中心發生的一場火災中，除導致其所收容的二十一名老人有十一人死亡、十人受傷之外，這場無情之火更暴露出本省未立案老人機構潛藏在老人福利安養照顧體制外冰山一角的諸多問題，霎時間引發出社會各界與媒體報章雜誌的交相指責，並質疑政府有關單位輔導管理不當的言論火花；宋省長雖於當日上午即趕赴現場了解並發放慰問金予以慰問，同時指示省府相關單位全力協助家屬妥善處理有關的後續善後工作，然而這起造成老人重大傷亡的不幸事件卻是留在政府、社會、家庭在關懷照顧老人心中永遠的悲痛與遺憾。

臺灣省自光復五十年來，由於醫療技術的進步，國民平均壽命的延長，六十五歲以上的老人人口早在民國八十二年即已經達到聯合國世界衛生組織所訂的高齡化國家標準，也就是說每一百位人口

中有七位是老人的數字，到民國八十六年底，臺灣省的老人將近達一百四十二萬人，此時平均每十二個人中就有一位是老人。高齡化社會的來臨，伴隨社會變遷，家庭結構的改變及年輕子女外出就業的現象，顯現出老人在安養、養護照顧的需求，同時衍生出失能老人長期照顧的家庭、社會問題，政府如何運用公共資源以協助家庭發揮照顧養護老人的功能，及開辦那些福利措施以調節福利服務供給需求，解決老人安養照顧或是養護照顧等問題，是省政府現階段老人福利服務中最高為急迫重要，亟需正視的議題。

貳、問題形成的背景因素暨未能

合法立案的原因有那些？

今天造成民間業者違法經營老人安養、養護或長期照顧機構的背景因素及未能合法立案的原因，依據省府社會處清查未立案老人機構資料分析綜述如下：

一、背景因素：

根據內政部八十五年調查資料顯示，臺灣省六十五歲以上的老人中有百分之七十二·五，認為最理想的養老居住方式為與子女同住，但實際上與子女同住的僅有百分之六十三·六；由此可見，目前老人最希望能在自己熟悉的家中或社會環境中養老，並享受天倫親情溫暖，但實際上在家庭結構轉型及婦女參與就業的影響下，家庭已逐漸失去照顧養護老人的服務功能，而留在家中需要安養、養護照顧等服務需求的老人卻日益增加，其福利需求也漸由家庭或家族以外的部門所取代，政府及民間機構(含非營利與營利)照顧的角色及功能將會愈來愈重要，尤其是社區中小型的老人安養照顧服務機構，因具有家庭人性化、可近性、地域性、方便探視等經營特點，較能滿足老人或家屬的急迫需求致使成長迅速，加上許多民眾觀念上認為將老人送至機構照顧是棄養或不孝的行爲，故不願將老人送至離家較遠的已立案大型老人福利機構，更造成坊間未立案老人安養、養護或長期照護機構如雨後春筍，到處林立的主要因素。

二、未能合法立案的原因：

(一)地政：機構土地係長期租用無法變更且分割困難，或自有土地其座落地點爲都市計畫說明書規定不得設置部分，或屬於非都市計畫內已辦竣重劃爲特定目的農業區農牧用地等，與現行「都市計畫法臺灣省施行細則」及「非都市土地使用管制規則土地使用分區規定」不符合，無法辦理土地變更編定作爲社會福利設置之用。

(二)建築物：機構建築物老舊或利用違建及安全設施設備不符合原使用用途之處所營運，因設置場所空間不足，無法取得建築物使用執照或申請辦理變更使用執照，不符合現行建築法及建築技術規則規定。另建築房舍取得不易，如屬社區或大樓設立，多數遭住戶居民排斥、拒絕其經營，又如屬舊有房舍設置難符公共安全認定標準之規定。

(三)消防：營運的建築物內建材設施設備簡陋，或未裝設消防單位指定使用的防燄物品及未提出限期改善消防隔間或設置消防裝備或安全設施等計畫書，不符合消防法的相關規定。

(四)衛生：多數機構中照顧罹患長期慢性疾病且需要技術性醫護服務之老人比例愈來愈多，但因建築物內外衛生設施設備不足或護理及看護人員薪資成本過高，爲免加重托護家屬財務負擔及機構營運經濟效益，無法聘任符合護理人員法及施行細則或護理機構設置標準的相關規定。

(五)社政：現行老人福利機構各項設立標準係以大型機構量身定做，依此標準規範低成本經營且無法接受政府補助的小型機構似較爲嚴苛，不利社區中小型老人機構申請設立；另立案所需的財力、人力、設施設備等負擔，對小型機構而言，在收容人數有限、經營已屬不易時，辦理立案不符經濟成本效益，且立案必須辦理財團法人登記，捐助定額財產作爲基金等規定限制之下，業者有心卻無力，無法完成立案登記，另亦有部分機構負責人有心經營卻未必有捐助財產登記爲財團法人之意願，而阻礙延遲申請立案的動機與時間。

(六)其他：機構擬申請辦理營利事業登記又無法可循，稽徵單位催收稅金分類不明確，課稅標準規定於個人執行業務所得百分之三十，究竟屬社會福利機構免稅範圍，抑是歸屬營利機構課稅範圍？認定標準不一之下，易使負責人以未立案為由無所適從、規避稅金。另機構內應設置的專業工作人員資格不符合「老人福利機構設立標準」或其他相關規定。

參、省政府輔導重點對策又是如何呢？

省政府社會處對於未立案老人機構合法化問題向極重視，為加強輔導本省未立案老人機構業申請立案，改善其建築物消防公共安全，提昇照顧服務品質，保障機構內就養老人合法權益，落實老人安養照顧政策，積極採取下列措施：

一、民國八十五年五月十四日首次邀集中央及省籍相關單位召開會議研商輔導原則，嗣經多次與各縣市政府暨相關廳處研議細節，並分北中南三區辦理公聽會後，於八十六年五月十四日訂定「臺灣省社區型社會福利機構設立輔導要點」，即符合消防與建築物公共安全之條件之下，對五百平方公尺以下社區型機構之申請手續及使用執照的變更，得依審核基準表免辦理使用執照用途變更及放寬土地分區使用之規定，目前本省依此要點規定，已有四家機構完成立案納入管理，大多數未立案機構卻囿於建築法、建築技術規則、消防法規、土地使用分區規定、公寓大廈管理條例等限制，無法順利完成辦理立案登記。

二、針對機構未立案原因，省政府於八十五年修訂「都市計畫法施行細則」，都市土地除計畫說明書另有規定外，開放都市計畫住宅區、商業區、乙種工業區、行政區、風景區、保護區及農業區等土地，提供給申請設置老人機構使用，民間業者將增加更多用地供給量，並降低土地取得成本，有助於未立案機構合法化。至於對非都市土地使用部分，甲、乙、丙種建築用地及遊憩用地皆可申請設置老人機構使用，其餘非都市土地目前除以財團法人興辦安養或養護中心，可以申請變更編定外，對於社區小型機構仍有許多限制，省政府為解決此一問題，積極配合新修正之老人福利法所指小型老人福利機構不對外募捐、不接受補助、不享受租稅減免者，可免辦財團法人登記的規定，據以建請地政單位同意研修「臺灣省非都市土地變更編定執行要點」規定，以利本省多數設於非都市土地農牧用地之未立案小型老人機構得以申請辦理土地變更編定事宜。

三、為協助未立案機構突破立案的瓶頸，紓解其渴求立案又無法於一時完成登記之怨懣，且能在老人福利法規定處罰期限來臨前儘速合法立案，社會處於八十七年四月十六日至二十九日，分別假桃園、臺中、高雄大飯店辦理北、中、南三區「社區型老人福利機構經營管理研習會」，邀請省府相關廳處主管業務人員報告申請立案所涉及的地政、建設、衛生、環保、消防等法規，輔導全省未立案機構負責人瞭解許可登記的相關法規暨如何改善機構內公共安全措施(含消防逃生實務演練)及提升服務品質之外，並充分自由的讓業者將面臨的問題、困難提出，彼此互相溝通瞭解，表達省政府真

心誠意協助有改善意願及條件的民間業者，針對未立案原因，在公共安全不打折扣的原則下，儘速取得立案資格，完成合法登記，並希望各縣市政府的相關單位配合，檢討簡化相關作業流程，以利業者迅速立案。會議結束後，除提報社會處八十七年五月份二十一縣市府主管會議辦理外，並將與會近五百名業者問卷調查表中之建議事項，彙整行文內政部研修相關法規暨省府相關廳處及各縣市政府相關主管單位協助辦理相關事項，以輔導民間業者解決因事先不知法令規章，投資經營老人機構後又無法申請合法立案，其所面臨進退兩難的困窘處境。

四、為鼓勵民間參與老人福利服務工作，加強輔導本省未立案老人機構申請立案，省政府在財政極度困難之下籌編經費三千萬元，補助未立案老人機構於完成立案登記後，改善消防安全及內部設備費用，以確保老人就養安全；同時檢發消防安全手冊、火災預防注意事項等相關資料，並請各縣市政府訪視督導轄區內未立案老人機構積極檢討改善其避難出入口、防火門及各項消防設備，落實公共安全檢查、防護實務演練及宣導防火觀念，嚴防類似臺北縣慈民安養中心不幸事件再度發生。

五、依據新修正公布之老人福利機構設立標準規定，老人安養、養護機構其所收容的對象應屬無需技術性醫療護理需求的老人，以生活照顧服務為主，申請設立的主管機關為社政單位；另長期照護機構收容的對象為需要技術性醫療護理照顧的老人，其業務性質、功能定位較類似護理之家，其申請設立的主管機關為衛生單位；經

查本省未立案老人機構中多數亦包含屬於收容需要技術性醫療護理的老人長期照護機構，為利輔導未立案老人機構能依現行法令規定辦理許可立案暨協助機構轉介安置老人以符合法令規定機構所收容對象，省政府社政與醫療衛生單位積極聯繫合作，已成立「老人長期照護推動小組」，整合社區老人福利照顧服務資源，建立老人安養、養護、長期照護機構(包含護理之家及慢性病醫院病床)之間的資訊、轉介、安置、標準、供需配合等系統制度，共同提供老人完整性、連續性之照顧養護福利服務網絡。

六、由於目前老人機構已立案和未立案混合林立，一般民眾不易辨認何者為合法已立案老人機構，加上未立案小型老人機構收容對象大多包含安養、養護、長期照護甚至為多重身心障礙的老人機構等多元化綜合性的經營型態，誤導民眾認為安養即養護機構或為護理之家等亂象叢生；省政府除配合中央規定函請各已立案老人機構懸掛合格立案標誌及立案證書以供民眾識別之外，更責成各縣市政府定期公布轄區內已、未立案老人福利機構之名稱、地址、服務內容、收容現況等資訊，提供老人或家屬選擇具安全與服務品質良好的已立案老人機構予以就養，並能針對老人身體健康或生活自理功能的良好或缺損程度，選擇適當之老人安養、養護、長期照護機構予以妥善照顧就養。

七、為了導正一般民眾對於進住老人機構就養的正確觀念，省政府委請傳播公司製作卡通宣導動畫錄影帶及錄音帶於國內三家電視台及各家廣播電台播出，同時邀請專家學者研議編寫印製「臺灣

省老人安養照顧問答說帖」分送本省各縣市政府、鄉鎮市區公所業務主管人員、村里幹事、里鄰長、民意代表及高中職以下學校師生；等廣為宣導老人福利，方便臺灣省的鄉親長輩和每一位省民同胞，瞭解目前實施中的各項老人福利措施，希望大家能善加利用，並增進老年民眾的福祉，因為疼惜現在的老人，也就是關心自己的未來，期使在大家共同努力之下，建立一個關懷照顧銀髮長輩的溫馨祥和社會。

八、根據中央八十六年六月十八日新修訂公布之老人福利法中，對於未立案老人機構之罰則規定，訂為該法修訂公布日起滿二年屆臨實施，並可依法連續處罰、公告名稱，且得令其停辦；各縣市政府社政單位均已依照規定會同消防、建管、環保、衛生單位組成專案小組實地訪查督導，確實清查未立案老人機構，改善其安全措施及服務品質，對有嚴重安全問題及服務品質低劣，經輔導仍無意願改進或辦理立案之機構，目前因處在八十八年六月十八日之前皆為處罰條款之空窗時期，縣市政府僅能以違反建築及公共消防安全檢查等法規加以輔導及罰鍰，等到新法實施滿二年之後，未立案老人機構若仍不依法改進繼續經營、罔顧老人性命及政府輔導之美意，如被查獲危及老人就養生命安全之情事，一律採斷水斷電方式徹底執行取締查封工作。

肆、未來小型老人機構扮演角色功能

又將為何？

依據省政府社會處清查全省民間未立案老人機構顯示，大多數民間未立案機構皆屬於社區小型混合經營模式，其收容服務對象包括安養、養護、長期照護、身心重度障礙需求的老人，多數機構收容人數未滿五十人，總樓地板面積為五百平方公尺以下，兼有生活照顧與技術護理服務人員，財務來源除為私人資金投資經營（獨資或股東合資）設置之外，主要經費來源為靠營運收入以維持自給自足的型態，這些民間小型業者在政府三不政策（不對外募捐、不接受補助、不享受租稅減免者）之下，未來在老人安養照顧服務上又扮演何種角色功能？筆者依據社會福利發展趨勢暨中央政策措施導向觀察，茲評估分析如下：

一、老人人口迅速增加後，社會大眾對老人福利意識高漲暨老人福利需求日益殷切，導致政府在老人福利經費支出負擔日趨嚴重，為減緩老人福利預算之繼續成長，鼓勵老人福利多元化，將原由政府擔任福利供給者之角色，轉由民間機構團體提供，故民間社區小型業者將逐漸分擔政府在扮演老人照顧的主要責任角色。

二、我國老人暨親屬普遍深植傳統孝道觀念，老人喜歡家庭親情溫暖暨終老故里甚於大型機構設施設備，而臨近自家、社區、鄉里之社區小型機構，結合家庭社區資源，提供適合老人需求之服務照顧，其人性精緻化暨成本效率高之經營型態極具生存競爭能力且符合福利服務私有化之世界潮流，故將發展為老人照顧服務之主流角色。

三、臺灣地區係屬於地小人稠之島國型態，人口居住密度緊緊

相連，大型機構之興建覓地不易，加之相關法規多重限制，投資興建緩不濟急，或投入政府大量資金、人力、設備補助後，因主客觀條件致使營運困難及收容人數不足，形成高成本、低效率之資源浪費，加之事事仰賴政府獎助，無法自立於福利市場機制內競爭局面，故使民間小型業者有利生存空間，迅速占有老人照顧服務市場，進而取代大型機構扮演老人照顧服務之主要角色。

四、老人福利法修訂公布之後，其中規定諸多福利措施如三代同堂住宅興建、發放中低收入戶生活津貼、特別照顧津貼、年金保險制度規劃及居家服務、老人養護、保護、日間托老、重病住院看護、傷病醫療、改善住宅設施補助等項，皆為政府對我國老人福利落實於家庭、社區化之政策方向宣示，以及行政院提出的「加強老人安養服務方案」暨「內政部社會福利服務補助作業要點」，均已顯示出推展老人福利重點措施朝向普及、民營化，加上對小型未立案老人機構二年期限罰則規定，更是加速促使民間業者現形尋求合法化予以正名後擔當扮演老人照顧的主要角色。

伍、省政府未來輔導方向原則何去何從？

爲了滿足本省老人家庭希望機構予以協助照顧養護老人的迫切需求，以解決老人就養照顧的問題，省政府社會處除加強輔導未立案老人福利機構合法立案之外，更積極協助已立案老人福利機構功能轉型發展，未來努力重點工作：

一、繼續辦理「臺灣省老人福利機構申請立案北、中、南、東

區講習會」，針對縣市政府、未立案老人福利機構負責人，講授現行新修訂老人福利法暨相關規定及申請作業流程，加速輔導未立案機構依法完成立案。

二、擬訂「臺灣省政府社會處獎助新立案老人養護機構改善建築物公共安全實施計畫」，函請各縣市政府據以輔導轄內有意願且具備立案條件之老人養護機構，依據老人福利法暨相關法規提出申請立案登記，並予以獎助設置或改善建築物公共安全之構造、設備及消防安全設備等經費。

三、繼續加強督導公私立仁愛之家功能轉型辦理安養、養護服務工作，推行人性化管理，給予安養、養護之老人親情溫暖，使其有一安全可靠之安居場所。配合中央辦理機構評鑑，暨行政院訂頒「公共安全維護方案」，對已發現之缺失輔導其改善，並協助申請內政部推展社會福利服務補助經費更新整建，使符合現代化生活水準之需求，暨確保老人於機構就養之安全，以提昇老人安養、養護機構服務品質。

四、繼續積極鼓勵民間興辦或採公設民營方式辦理老人收容業務，並依據本省委託退輔會馬蘭榮家收容安置癱瘓老人模式，協調退輔會提供本省北、中、南三區現有榮家多餘床位收容癱瘓及生活無法自理之老人。

五、繼續加強衛生機關與社政主管機關之協調聯繫，整合社區資源，加強辦理居家護理與居家服務，並鼓勵民間團體成立「照顧(護)者支持團體」，協助政府提供研習、訓練、諮詢等支持性服

務，建請中央適時研究規劃評估全民健康保險附加給付居家照護或養護保險之可行性。

總而言之，未立案老人機構輔導成功與否的主要關鍵，終究尚須落實在各縣市政府相關人員的有效推動下使能畢其功於一役，就其工作觀念與行政法規及執行標準方面，省政府亟需請各縣市政府協助配合的應有原則方向：

一、在工作觀念方面：鼓勵更多非正式部門與多元福利服務的供給，以減輕政府的角色與負擔，尤其是老人安養照顧採社區式照顧服務方式，將是順應時代潮流趨勢，目前老人福利社區化的政策導向在協助支持老人機構發揮服務功能，落實老人安養照顧工作；以提高業者立案的可行性，讓社區小型未立案機構能讓「老人住得安心，政府管得放心，業者做得用心」。

二、在法令訂定方面：配合研修相關規章辦法，各縣市政府針對民間業者亟需政府協助事項，協調聯繫相關單位組成專案小組，設置單一窗口作業，申請作業流程或文件範例，依據業者改善意願及條件，建立分級分類評鑑立案優先順序制度，積極輔導業者儘速合法立案，納入管理。

三、在行政執行方面：未立案老人機構在申請立案過程，除目的事業主管機關社政單位之外，因事涉地政、建設、農林、衛生、環保、消防、水保、山坡地開發等主管權責單位，其行政會勘相關人員皆須秉持「溝通協調共識」、「會勘標準一致」、「輔導重於懲罰」等原則，爭取編列福利預算，透過各種講習、研習、公聽會

等方式宣導政府提供的服務與立案程序，減少業者的抗爭排斥，並由社區民眾共同監督檢視機構的安全與服務品質，以達政府、業者、民眾三贏的局面。

陸、結語

綜觀世界各個福利先進國家，在一九七五年發生石油危機經濟不景氣之後，由於各國財政收入銳減，有關社會福利經營型態逐漸走向市場化、民營化、社區化，就以歐美先進福利國中的英國而言，該國為因應人口結構逐漸老化導致政府「財政負擔」日趨嚴重，減緩社會福利預算之繼續成長，鼓勵福利多元化主義，將原由政府擔任福利供給者的角色，藉由民間機構團體提供，政府除供給小部分福利之外，充分與民間合作，透過契約及監督方式向營利單位或慈善事業購買有品質的服務（例如社區中小型的老人養護中心、身心障礙機構等），並提倡福利服務私有化，將福利機構小型化、社區型，甚至進而轉交民間團體成立之基金會辦理，此種社會福利社區化（或稱社區照顧）成為英國社會福利主要的福利服務趨勢，尤其在一九九〇年英國政府訂頒「社區照顧方案」及其他相關法令，其照顧者亦已擴及泛指家庭成員、小型機構志願服務團體、受照顧者之親友，而其主要精神係在將政府責任轉移至民間，即所謂「去中心化」、「去機構化」的市場導向福利制度。

睽衡我國老人福利制度，尤其是安養政策，老人由於受到國情文化、宗親家族之影響，普遍仍存有養兒防老、三代同堂根深蒂固

的傳統觀念，又希望能夠安於現狀、就地老化、在家安養，或基於現實所需寧可留在社區中接受小型機構之安養照顧服務，而不易接受較偏遠且獨立於社區之外的大型機構就養，畢竟享有兒孫環繞及噓寒問暖的親情溫馨，以平順寧靜度過晚年終究是老人選擇福利服務中的「最愛」。是故，為順應時代潮流趨勢，對於未立案社區小型老人安養照顧服務機構，具有人性溫暖、整潔、乾淨、身心安寧、安全舒適等營運特色，將最能回應受照顧老人生理、心理的需求與意願，亦符合政府目前的政策導向，省政府以肯定與重視其服務功能的立場，就福利資源的分配、法規的修訂、服務品質的提高、服務能力的培植等具體措施持續性加強推展輔導，來提高業者實質立案經營的可行性，促進政府與民間業者良好互動關係，賦予民間經營者應有的自主、自由空間，加速其成長與發展為目標，以落實老人福利多元化、社區化的安養照顧福利服務工作。

（本文作者現任臺灣省政府社會處老人福利科老人養護股股長）

參考資料：

- 行政院、內政部 老人福利法、老人福利法施行細則、老人福利機構設立標準等 民八十七
- 行政院經建會 政府再造專題研究系列——我國社會福利現況、問題與對策 民八十七
- 行政院衛生署 護理機構設置標準 民八十七
- 內政部統計處 中華民國八十五年老人狀況調查報告 民八十五

省政府社會處 臺灣省未立案老人安養、養護機構一覽表 民八十

六

省政府社會處 臺灣省社區型老人福利機構經營管理研習會法令彙

編 民八十七

省政府社會處 參加公務人員出國研習發展計畫「兒童與老人照護

研習組」報告書 民八十六

省政府社會處 臺灣省老人安養照顧問答說帖「疼惜老人，關心自

己」 民八十七

省政府社會處 臺灣省公私立老人安養、養護機構八十七年六月份

院民動態表 民八十七

省政府社會處 黃松林、劉阿琴「社區中未立案養護機構探討」

民八十二