

老人扶療養機構對輔導管理與接管之初探

楊孝燦·趙碧華·邱慶雄

第一節 問題背景分析

因應我國人口高齡化之現象，配合社會需求，為協助老人調適其晚年生活，政府先後制定有老人福利政策與方案，如民國六十九年元月公布的「老人福利法」，七十年修正公布的「老人福利法施行細則」，「老人福利機構設立標準」，以及民國八十一年修正公布實施「加強推展老人社會福利獎助作業要點」。

隨著老年人口成長的趨勢，老人遭遇的生活困難與問題亦將增加，最近，因老人壽命延長導致罹患慢性與癱瘓的老人愈多，提供此等老人療養與護理照顧的機構亦不斷增設。為貫徹老人福利政策與法令的實施，以及促進機構照顧措施的效果，老人福利法第七條規定：省（市）縣（市）主管機關應視需要設立並獎助私人設立下列各類老人福利機構：

一、扶養機構，二、療養機構，三、休養機構，四、服務機構。前項各類機構設立標準，由中央主管機關訂定之。條文中所謂療養機構，係指「以扶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。」；療養機構指謂「以療養罹患長期慢性疾病或癱瘓老人為目的。」，上述這兩種機構均屬老人福利措施的機構安養照顧措施，由於社會福利發展的趨勢，不論療養或扶養，這種存在已久的機構照顧，一直是老人福利的重心。

根據「台灣地區八十二年度公私立老人扶療養機構業務報告」指出經政府許可立案，辦理老人扶養或療養業務者，計有四十九所，其中公立扶養機構十四所，私立扶養機構有二十六所；療養機構九所，其中療養機構公立二所，私立有八所。可見目前，政府除加速籌建老人扶、療養機構之外，亦鼓勵民間投資興建，以增加扶、療養機構之設施容量，對現有扶、療養機構的服務措施，則採

輔導與協助的方式，以提升機構的居住品質和服務水準。

由於為因應不同的安養需求及大量的設置趨勢，扶、療養機構的生活環境品質，服務制度的素質已面臨了重大的考驗，為確保老人的安養生活品質，針對私立老人福利機構辦理不善，新的老人福利法修正草案中，明列罰則一章，其中提及經營不善的私立老人福利機構經主管機關通知限期改善，逾期仍不改善者，得令其停辦、罰鍰及刑罰等處罰規定，而對於這種停辦、停業、歇業或決議解散時，主管機關如何對該機構收容之老人予以適當之安置；應依老人福利法制定接管辦法予以接管，以免損及老人福利。

本研究的主要目的，乃基於貫徹政府老人福利政策與照顧措施，對於經營不善的老人扶、療養機構，制定在什麼狀況經營不善情況下可予以接管，並制定接管者條件，及接管後的輔導有何支援措施，以確保接受扶療養照顧老人的權益，以作為有關單位可處理辦法之依據。故預期成果為：乃嘗試建構老人扶、療養機構對辦理不善，應如何接管的具體看法，期望能提昇老人扶、療養機構的服務品質，保障機構收容的老人生活的權益，以作為政府協助現有老人扶、療養機構改善設施及增進服務的參考依據。

第二節 老人扶、療養服務現況

我國一向注重老人福利問題，更由於社會文化傳統的特質，相當崇尚敬老尊賢的美德，發揮老吾老以及人之老的胸懷。政府於民

國六十九年頒佈老人福利法開始，隨而發佈老人福利法施行細則，各級老人福利促進委員會組織規程、老人福利機構設立標準等有關規定，積極推行，使得推展老人福利工作具備了法令的依據。

台灣地區在近三十年來，老年人口所佔比率逐漸升高，而由於都市化和工業化造成家庭結構的改變，老人所造成的困難問題增加，產生社會適應、經濟、健康、住宅等需求，其中尤以老人安養措施因家庭照顧功能的轉變和社會價值的變遷，益顯得重要，已成為我國修正或實施老人福利政策和措施時，必須重視考量的因素。

在「老人福利法」中的規定有關福利機構方面，分為1.老人扶養機構：以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。2.老人療養機構：以養護罹患長期慢性病或癱瘓之老人為目的。3.老人休養機構：以舉辦老人休閒、康樂及聯誼活動為目的。4.老人服務機構：以提供老人綜合性服務為目的。而本研究所指的係前二類扶養及療養機構；但在最新的老人福利法修正草案中，有關福利機構方面已有修正；計分為四類：1.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。2.養護機構：以照顧罹患長期慢性病或癱瘓老人為目的。3.文康機構：以舉辦老人休閒、康樂、文藝技藝及聯誼活動為目的。4.服務機構：以提供老人就業資訊、志願服務、在宅服務、餐飲服務、社區日間照顧服務、短期保護及安置等綜合性服務為目的。故若依老人福利法修正草案而言，本研究所謂老人扶、療養機構則屬於第一及二類型，即老人安養、養護等機構。

至於我國老人福利措施有關扶養及療養服務實施現況，依其業務內容簡介如後：

壹、臺灣省老人扶療養服務措施方面

一、籌設省立老人養護中心

興建一所示範性老人養護中心，專事收容癱瘓中風之老人。

二、加強辦理老人公、自費安養服務

(一)公費安養服務：目前臺灣省專辦老人公費安養之機構有省立仁愛之家及縣立仁愛之家各五所，私立仁愛之家二十一所，共三十一所，收容貧困的老人，預定收容安養一萬零一百七十一人，現實際收容七千八百四十三人。

(二)自費安養服務：為其經濟充裕，但無子女照顧或子女不在身旁的老人能獲得適當照顧，經輔導業績優良的公私立仁愛之家增設自費安養服務，目前臺灣省共有十二所仁愛之家辦理，可提供一千一百零三人安養，現已安養六百八十六人。

(三)推動社區性之安養設施：老人福利強調老人與社區之關係，推動臺灣省各縣市鄉鎮公所辦理老人安養堂。

貳、台北市老人扶療養服務措施方面

一、老人的安養服務

台北市對孤苦無依的老人安置機構，現有公費的市立廣慈博愛院、浩然敬老院，及自費的老人自費安養中心——松柏廬，另委託私立愛愛院、仁濟院收容。

(一)廣慈博愛院：包括四個敬老所，共收容孤苦無依的老人近一千三百餘人。收容對象為設籍台北市滿一年，年滿六十歲以上的生活照顧戶、災民或孤苦無依而無謀生能力者。皆可申請進住安養，另外規劃設置「老人養護所」，專責收容殘障老人。

(二)浩然敬老院：將廣慈博愛院陽明敬老所原收容一百四十人容量的設備擴充為八百人，稱為致中敬老所。

(三)老人自費安養中心——松柏廬：收容條件為：(1)年滿七十歲以上；有配偶申請同住者，其配偶亦須年滿六十歲；(2)現戶籍登記在北市並連續居住滿一年以上；歸僑不在此限；(3)為患有法定傳染病、精神病或其他嚴重疾病，健康狀況足以自理生活者；(4)有繳費能力者。

二、正在加速規畫辦理之老人福利項目

(一)設置老人公寓：與有關單位協商利用現有國宅或利用國宅，規畫老人公寓，供老人安養。

(二)強化安養設施內老人醫療保健工作，維護其健康並弘揚傳統敬老倫理美德。

(三)建立慢性病療養中心，對老人在家臥病無人照顧者，中心備

有車輛，白天將老人接到中心檢診服藥，傍晚沐浴後在以車子將老人送回家中享受天倫之樂。

參、高雄市老人福利措施現況

對貧困失依老人安養，仁愛之家安養：凡高市列冊低收入戶，單身滿六十歲者皆可申請公費進住市立仁愛之家，一般老人可視需要申請自費進住，頤養天年。

第三節 研究方法與設計

本研究為建構老人扶、療養機構辦理不善時，如何接管的具體辦法，期望能提昇老人扶、療養機構的服務品質，保障機構收容的老人生活的權益；即制定在什麼狀況屬經營不善，什麼情況下可予以接管，並制定接管者條件，及接管後的輔導是否有何支援措施：：等等。

壹、調查訪問資料

以問卷為研究工具，計有兩種問卷，一為郵寄調查問卷，針對國內私立老人扶療養機構，進行自填問卷調查，分析其經營型態、財務危機處理方式、收容的老人扶養問題等情形。一為深度訪問問卷，以台北市區及近郊未立案的老人安養機構，深入了解其經營方式及遭遇問題為何？

問卷初稿設計後，並於研究座談會中，請與會的學者專家審查，提出修正意見，以建立問卷的內容效度，用於正式研究調查與訪問。

貳、研究對象

由於有上述二類的研究資料，利用郵寄問卷調查法、深度訪問法來搜集資料。故研究對象計分為：

一、針對台灣地區已立案、未立案的私立老人扶養及療養機構，進行郵寄問卷調查，採普查方式。

二、針對台北市區及近郊地區未立案的老人扶養及療養機構，以立意抽樣方式抽取三十個機構，針對機構主要業務承辦員及負責人進行深度訪問。

參、實施程序

本研究資料收集之實施程序，針對不同研究方法分為兩部分敘述如次：

一、問卷調查方面

首先，由臺灣地區社會資源手冊（臺灣省社會處，一九九三）及臺灣地區八十二年度公私立老人扶療養機構業務績效評鑑報告（臺灣省社會處評鑑小組編印，一九九三）中，並去函請臺北市府社會局第五科、高雄市政府老人福利科及臺灣省社會處，提供各

地老人扶養及療養機構名單，製作調查清冊，去除重複部分，採普查方式，全數寄出問卷調查。於民國八十四年一月十八日共寄出一〇八份問卷；並發出兩次催收函，及電話分別聯絡。截至三月三日總共回收三十一份問卷，回收率僅達二八·七%。調查過程中，機構不願寄回問卷，理由多反應對該接管主題沒有信心、不感興趣、覺得無此必要、認為政府只想「管」而不是真正輔導、類似調查太多了沒什麼有效結論等等。因此，研究小組將三十一份問卷檢查，不清楚或未填答處，以電話聯絡補齊，但其中三份受訪者不願再提供詳盡資料，故為廢卷；全數有效問卷計二十八份，作為正式分析之用。

二、深度訪問方面

本研究根據臺北市政府第五科所提供，臺北地區私立老人安養中心的名單，包括立案及未立案者，作為深度訪問的主要對象，預計訪問三十個機構。負責的訪員係由東吳大學社會工作學系助教及研究生六位擔任，於八十四年一月十八日舉行訪員訓練，說明研究計畫概況、研究目的及注意事項。訪問工作計時一個月完成，訪問期間並由本研究助理負責訪問督導工作，協助完成問卷訪問。

肆、資料處理與分析

本研究主要以問卷資料及深度訪談資料進行整理分析，封閉問項以社會科學統計電腦分析軟體程式組 SPSS (Statistical Package

for Social Science)，進行次數百分比分析、平均數與標準差等描述性統計分析；開放式問卷及深度訪談資料以內容分析法進行資料整理。

第四節 老人扶、療養機構經營問題現況

本節乃根據問卷調查結果進行分析，用以作為瞭解老人扶、療養機構辦理的情況，分析其經營型態、財務危機處理方式，深入了解其經營方式及遭遇問題為何？

壹、對於機構提供服務時遭遇困難的情形，發現以下情形：

問題種類	有(百分比)	無(百分比)
人員方面	六七·九	二五·〇
房舍方面	五〇·〇	四二·九
財務方面	四六·四	四六·四
老人喪葬適宜方面	三五·六	六四·三
老人違約處理方面	二八·六	六四·四
醫療方面	二一·四	七一·四
病故老人遺產物處置方面	二一·四	七一·四
養護方面	一七·九	七五·〇
社團聯絡方面	一七·九	七五·〇

人員方面表示有遭遇困難的佔百分之六十七·九，房舍方面則佔百分之五十，遭遇財務問題者佔百分之四十六·四，老人喪葬方面則有百分之三十五·六，另外，老人違約處理方面問題有百分之二十八·六。除此之外，醫療方面、病故老人遺產物處理方面，二者皆有百分之二十一·四，老人養護與社團聯絡方面則皆達百分之十七·九。

貳、老人扶、療養機構曾經與外界協調溝通的單位，其中百分之七十八·六的受訪機構會與政府行政單位溝通協調，而與其他老人福利機構溝通協調佔百分之五十三·六，與醫療單位溝通協調者佔百分之三十九·三，另外，與民間社會福利機構協調溝通方面有百分之十四·三。老人扶、療養機構是否遭遇財務危機，曾經遭遇者有百分之二十五，未曾遭遇者有百分之六十七·九。

參、以複選的方式詢問機構遭遇財務問題時的主要解決管道發現，會向政府有關單位求助的佔百分之四十二·九，而向其他民間基金會求助者佔百分之四十六·四，另外表示向大眾傳播媒體求助者，只佔百分之七·一。老人扶、療養機構是否遭遇療養方面的糾紛問題，只有百分之十七·九的機構曾經發生過，未曾發生的有百分之四十六·四。

肆、當老人扶、療養機構在兩年內遭遇個案扶、療養問題的主要解決管道，而向其他民間基金會求助的佔百分之三十九·三，此外，會向大眾傳播媒體求助的有百分之三十九·三，有百分之三十二·七的機構會向政府有關單位求助。對於機構是否會遭遇過專業

資源不足的問題時，回答曾經遭遇的有百分之四十六·四，未曾遭遇專業資源問題者佔百分之二十五。

伍、老人扶、療養機構兩年內在遭遇專業資源問題時，機構的主要解決管道，以複選的方式結果顯示，百分之六十七·九的機構回答向政府機構求助，而有百分之三十二·一的機構向其他民間基金會求助，會向大眾傳播媒體求助的有百分之三十二·六。

陸、在兩年內是否接受政府機關社會行政單位的評鑑，百分之七十八·六的受訪機構會經接受評鑑，只有百分之三·六的機構未曾接受社會行政單位評鑑。對於機構是否發生主管機關通知限期改善的情況，受訪機構中有百分之六十四·三的機構未曾發生此種狀況，但是也有百分之十·七的機構會發生主管機關通知限期改善的情況。另外，就限期改善的狀況種類，以複選的方式得到如下的結果：

限期改善原因	有(百分比)	無(百分比)
收費之費率過高者	一四·二	八九·九
經費開支浮爛者	一〇·八	八二·二
財務收支未具完備之會計紀錄者	一〇·五	五七·八
對於業務、財務為不實陳報者	八·九	七〇·六
隱匿財產或妨礙主管機關稽核者	七·七	七一·四
經營方針與設立目的不符者	七·二	五七·一
違反法令、捐助章程	七·一	九二·八
財務收支未具合法憑證者	七·一	六七·一
董事會決議之議題屬不當者	六·八	六四·三

限期改善原因中，收費之費率過高者佔最多達到百分之十四。二，其次，經費開支浮爛者佔百分之十·八，而財務收支未具完備之會計紀錄者則有十·五，對於業務、財務為不實陳報者，也有百分之八·九，此外，經營方針與設立目的不符者有百分之七·二，隱匿財產或妨礙主管機關稽核者亦達百分之七·七，至於，違反法令、捐助章程與財務收支未具合法憑證者，皆同為百分之七·一，而董事會決議之議題屬不當者則為百分之六·八。

柒、當機構發生業務困難時，可能運用的資源，以複選的方式進行調查，發現，而向其他基金會求助的佔百分之五十三·六，會向政府有關單位求助的佔百分之二十八·六，再者，向大眾傳播媒體求助的只有百分之三·六。

捌、當機構經營發生危機時，對於是否接受政府的監督，贊成者達百分之六十七·九，不贊成者有百分之十四·三。當機構經營發生危機時，在接受政府監督後仍然無法有效改善之時，在介入方式的想法上，由民間團體介入管理的佔百分之五十，而由政府介入管理的有百分之十四·三，而未填答表示意見的達百分之三十五·七。

玖、對於機構無法經營或放棄經營時，對於接管的態度，贊成接管者佔百分之六十·七；當機構無法經營或放棄經營時，在接管方式方面，同意由民間團體接管的佔百分之五十三·六，由政府接管的佔百分之二十一·四。當機構無法繼續經營或放棄經營時，對於接管層次的看法，贊成只有業務接管的佔百分之三·六，只有財

務接管的佔百分之三·六，而贊成業務及財務同時接管者佔百分之五十三·六。

第五節 老人扶、療養機構對辦理

不善接管的態度趨向

本節針對老人扶療養機構深度訪問資料，以內容分析法進行資料的整理分析。本研究主要提出參項問題，如後：壹、貴機構認為應否接受政府的監督，監督的方式？如何監督才能協助機構有效推展業務？貳、如果辦理不善，若成立一專業小組或社團專業輔導委員會，來協助經營對機構有什麼好處？問題為何？參、如果放棄經營時，可由政府接管至何程度？看法為何？

茲將結果分析，依受訪者的意見內容歸類直接原文列舉出來，並於每條列之後括弧注明受訪問卷的編號，從其內容中可瞭解受訪者對辦理不善接管的態度趨向敘述如後：

壹、貴機構認為應否接受政府的監督，監督的方式？

如何監督才能協助機構有效推展業務？

計歸納為：一、應該接受政府監督；二、政府不應監督等兩大方面分述之：

一、應該接受政府監督

(一)應該，但政府本來業務就很繁重，恐怕無人力再做到。(一〇二，一〇五)

(二)應該啊！來看看吧！提供一些資訊給我們，如：政府要我們置止滑墊、滅火器等，我們都有做啊！幫我們做廣告啊，其實，限制那麼多，門檻那麼高，根本就與我們的業務沒什麼關係，只是我們一直想配合政府，政府卻管得太苛了。(二〇，二一)

(三)應該，規定中也有。有監督才會有好品質，且政府應無力接管所有的機構，故以監督最適合。(一〇三)

(四)若機構達不到最低標準，政府應予以警告。(一〇三)

(五)應該，做法如下：最好會有社會救助，即當機構財務困難時，政府可救助，像外國的福利國家一樣，但本人認為政府目前並無經濟能力可以做到。若無法做到救助，則至少要像警察的工作一樣，監督機構是否有違法的事情。(一〇四)

(六)認為應成立一個中介單位(如：協會)，來檢查督導老人機構，此協會可聘各項專家合為一單位，以分擔政府工作。(一〇五)

(七)應監督，才能確保老人的安全(消防設備)、營養等。(一〇六)

六)

(八)希望政府多辦理人員訓練的課程，如：居家護理。(一〇六)

(九)接受，但政府的監督實在沒有什麼幫助，只是叫你要做那

個、改那個、建那個等等(如：扶手、暢通動線等)，對於我們業務沒什麼幫助及影響，況且我們成立安養院是純愛心的，非以營利為最終目的，如何監督才有幫助，實在是不知。(一〇七)

(十)應該，可有民間團體及政府部門共同管理，以求老人獲得最大福利。(一〇八)

(一)應該，但仍希望能放寬限制使其合法化。(一〇九)

(二)政府社會局每半年來一次，會提供硬體的建議。(一一〇)

(三)可受政府監督，協從輔導，可由輔導者，做最好的見證者，見證收支，明白機構真正情況、困難，而非單方面政府說法，否決私人營業的辛勤，也就是以協助輔導為目的，而非挑毛病，並安排專業人員到中心協助、指導。(一一一)

(四)贊成政府監督，且希望的監督方式如下：希望每年評鑑一次，提供其服務情況之改進與指導，並作為其精神上的支持。協助已辦理良好的機構申請立案。提供老人來源，及經費的支持。(一一二)

(五)贊成，原因如下：因為本機構屬於財團法人私立老人養護所，理應接受政府之監督。可給予其在醫療照顧上的正確指導、建議。(一一六)

(六)基於本機構為申請財團法人立案通過之情形，故本應受政府之監督。(一一七)

(七)建議政府在監督與介入方面，應有一整合型之小組，其可統籌目前國內各方面與老人福利相關之資源、資訊，並可在各方面提

供老人扶、療養機構可行解決辦法。(一七)

(d) 政府監督才能促使業者有效改善，但，政府目前規定每月應繳納的保證金，業者無法負擔，且以財團法人方式成立的業者，政府所給予的補助，多中飽私囊，吃虧者仍為病人，僅外觀上較符合規定而已。(一八)

(e) 機構應受政府監督，品質才能進步。監督時，政府應有公信力，提供業者與患者之間的橋樑(仲介)，提供人力上的訓練(醫護人員、護理人員)，協助業者儘快立案、統一管理、有效分配病患在鄰近地區(平均分配)，提供扶、療養機構資料給患者家屬。(一九)

二、政府不應監督

認為政府不太有足夠的人力作到監督，比較希望政府在有困難(如：財務上的補助)時可提供協助，而不要只是限制機構，例如：政府會發公文指示機構對每位老人收費不得超過一五、〇〇〇元(每月)，便非常不合理，故希望政府可補助老人住進合理且經評鑑的機構。(〇一)

貳、如果辦理不善，若成立一專業小組或社團專業輔導委員會來協助經營，對機構有什麼好處？

問題為何？

計歸納為三大方面：一、政府不應接管；二、政府不應監督；

三、對專業團體及委員會的看法；分述於後：

一、政府不應接管

(一) 認為此要花費許多錢，應該無法做到。(〇一)

(二) 目前已有法，也只是是一直很難執行(即取締)，因為不合法的機構不會呈現事實，讓監督者看到，也不願接受輔導，因為若照規定營業，則無法獲利。(〇一，一七)

(三) 希望政府可多宣揚好的機構，否則一些家庭式的機構常以不當手段搶走大機構(合法機構)的老人。(〇一)

(四) 政府應先作市調，了解目前老人住院的需求為多少，再決定是否開放老人院，因為據了解，目前是供過於求。(〇一)

(五) 可維護老人機構的品質，老人被機構虐待，不當人看，已成為嚴重的社會問題，故政府應介入。(〇二)

(六) 有關本機構品質及收費標準，仍很難達到政府的期望，因為若達到立案規定，每位老人應收三五、〇〇〇元(每月)左右才能平衡。(〇二)

(七) 會有許多優點，沒有什麼缺點(問題)。但機構多，故時間會很長。(〇三)

(八) 優點為有人指導，機構較不會有財務虧損，會用經過專業訓練的人來作事，不會走偏路，老人才不會受傷。(〇三，一四)

(九) 建議大多數未立案的機構，可將其合併成大機構，以符合政府立案標準。(〇三)

(甲)此法對商業機構或許有效，但對此種機構覺得無用，原因——其未必能提供有用的知識，因為他們專家多缺乏經驗，現在不切實際的立案標準，即是專家們訂定出的，故其實多數機構都是有能力、有經驗去經營，只是資金不足的問題。(〇四)

(乙)本人希望專家們真正可以做的是協助政府修改法令，目前的登記方法(標準)，對機構是一種妨礙，如：醫生護士花費極大，一般機構根本辦不到。(〇四)

(丙)機構常需購買老人物品(如：紙尿布)，若有一單位統一大量購買會較便宜。(〇五)

(丁)可作民間與政府間的協調者。(〇五)

(戊)可實施發放證照制，做得好即發證，否則沒收或公告社會。

(〇五)

(己)機構人事流動大，訓練不易，故可替機構安排訓練、參觀機構等。(〇五)

(庚)認為若有機構辦理不善時，就讓其解散。(〇六)

二、政府不應監督

(一)政府目前的補助標準也不合理，未達中低收入戶的老人也非常需要幫助，這是社會福利不足之處，故希望政府可在津貼上補助老人住院及補助專業人員的薪資。(〇一)

(二)認為立案的程序上非常麻煩，且公文往返會拖很久，故應儘量鼓勵立案者(即費用補助)，而非只是限制一些規定，否則大家

都不願意立案。(〇一)

(三)應監督機構在服務人力上要有一定的比例，收費要適中合理。(〇三)

(四)多為機構做宣傳，最好使機構作「分類收容」，即重病者交給醫療設備好者，再分安養即輕病者，分開來收容。(〇三)

(五)其實政府監督沒有什麼幫助，他所說的問題，我們心裏早就有譜，故覺得不需政府監督。(一〇)

(六)不用了，政府監督沒什麼幫助，只要趕快制定一套合時宜的法令與制度就好了。像現在的法律是四〇年前的，而幾年前白秀雄司長所召集會議做成決議送交市議會，卻一直沒有通過，立法行政效率提高，才是真正幫助我們。(一一)

(七)平均每半年至一年，會有衛生局、社會局來評鑑，在設備資訊、硬體設備上有幫助，其中，衛生局督導護理技術，而社會局提供社會福利、老人福利，及殘障福利等知識。(一二)

(八)問題：政策、全民健保、門檻太高、良莠不齊、護理人員缺乏、專業人員嚴重缺乏，另外，查罰太多、要求太苛、無法負擔。(一一)

(九)政府不須以接管方式作為監督的一種，因市場競爭下，不良者自會被淘汰。(一八)

(十)病人八〇%的需求為日常起居、進食、清潔、……等，其餘的需求不大。(一八)

(十一)政府應放寬規定，協助不合規定的事項完成，合乎其項目，

總之，政府的態度應是輔導，而不是做不好，就讓你做不下去。

(一一一)

三、對專業團體及委員會的看法

(一)是官方的嗎？若不是可以考慮，若能解決我們經濟財政的問題應該不錯。若是官方或者還要付費，那倒不必了，一方面官方做事就是——即使是有好的政策，也是聲大雨小。(〇七)

(二)可增進老人在機構內的生活，也使機構更易於經營。(〇八)

(三)應該可行，甚至都交給政府，但若非到「我」真的無法再動了，「我」決不放棄這項工作，也不輕易把老人交給他人。(〇九)

(四)若不用付費就很好，可以提供技術、資源的幫助，甚至可以解決財源問題，因為目前主要收入都來自老人家每月所繳的錢。

(一一〇)

(五)不贊成，沒什麼好處。(一一一)

(六)立法不足下，什麼委員會都是無用的，因為一開始就錯了。

(一一二)

(七)無效，因為官方機構上下無力，如：姑息、做官太多，做事太少。(一一三)

(八)此專業團體無效。(一一四)

(九)主要認為官方機構說得多做得少，上下無法貫徹法案計畫，

若為輔導委員會因其不具行政權力，效果也必定不彰，總之，需要的是有效率直接執行。(一一二)

(十)若專業小組能配合醫療、財政協助，對機構是最大的利益。

(一一三、一四)

(十一)若有辦理不善，專業小組從旁輔導自立，是最好的方式，千萬不要一看情況不好就納公，實不佳。(一一三)

(十二)建議不要以「財團法人」方式，要求其成立之。(一一四)

(十三)因為本機構為財團法人私立老人養護所，在制度規定上，若辦理不善，應由政府介入其經營方式，但若由民間團體介入管理，在效率上，及溝通、了解上，可能更有效。(一一五)

(十四)政府自行辦理的扶、療養機構，其成效尚且不及民間業者所提供的服務，如何協助業者有效經營？政府只須輔導即可。(一一六)

(一一七)

(十五)在市場競爭下，若經營不善，則沒有病人（服務不佳，病人會自行離去），餘者只剩病床……等設施而已（房舍且多為租用），政府究竟能接管何物？(一一八)

(十六)效果可能不佳，主要是利益上的問題，若由政府經營管理，可能對業者不利，因為政府可能接管的方式只有在病患的轉介上的而已，其餘房舍……等硬體設備上，政府欲如何接管？（一般私下轉讓多全部一併轉讓，含軟硬體設備及病人）(一一九)

(十七)不用付費嗎？那麼該不錯，但我懷疑其法律上的位階，是不是真有權利能夠來協助我們；如果有權利的委員會能協助我們經

營，應該不錯。(二〇)

(v) 似乎沒什麼好處，只是政府另一種形式的限制，它仍然是政府官僚，官僚做事我們也不放心，並且，問題並不在成不成立什麼小組或委員會，而在於是不是有心處理我們的難題，協助我們去完成政府的期望。(二一)

參、如果放棄經營時，可由政府接管至何程度？

看法為何？

計歸納分爲：一、政府不應接管；二、政府可接管；三、宣佈破產或轉讓等三大方面，分述如次：

一、政府不應接管

(一) 若爲合法者應不致有放棄經營的可能。(〇一)

(二) 若爲非法者，一旦業主捲款逃跑，政府應賠償老人保證嗎？

故政府應無能力接管，政府也不應接管不合法、不合規定之事業

(如：該建築物未符合無障礙空間)。(〇一)

(三) 政府應將立案條件放寬，有彈性些，而不應全不限制條件，且要鼓勵合法、取締非法，例如：讓大部分的老人可獲得政府補助住進合法的機構，則非法機構無生存空間，自然會淘汰，本人認爲政府只有以此種間接鼓勵的方式才行，若政府想監督及輔導所有的機構，幾乎辦不到。(〇一)

(四) 應不致於有放棄的情形，若有，則將老人移到其他機構即

可。(〇二)

(v) 可全部接管，或至少要使老人有妥善的安置，將老人分配到各種適合機構。(〇三)

(vi) 爲不使老人有財務損失，也應由政府督促機構還給老人餘款及保證金，而不應由政府來償還。(〇三)

(七) 若未立案之私人機構，則讓其解散，政府不需接管。(〇

六)

(v) 不贊成，都被政府接收去了便不贊成，認爲可以把老人轉介給其他機構，但仍不贊成由政府接管，原因在於政府把老人人家接管，並無法向其家人交代，並且無論是被政府接管，亦是轉介讓給其他安養院，都需徵求家屬的意願。(一一〇)

(vi) 政府目前沒有能力接管，且做得不一定好，也不希望被財團吃掉(如：長庚)，在兩難下，若有愛心、有決心、有能力的人，其有意願者，會考慮給他；若無，則期望政府長進一點，能加速法案推動，建立公立療養機構，則接管可行之。(一一一)

(七) 政府說的出，但做不到，不專業。(一一二)

(八) 官辦民營可能會比較好。(一一三)

(九) 建議政府若要接管，或欲幫助民間業者經營老人扶、療養機構時，可提供硬體方面較大的空間，而讓民間可以較無負擔的經營。(一一七)

(十) 假使政府有好的制度，在家屬同意下，我會捐給國家，是完全捐給國家。原則上，我是不太同意公辦民營的形式，因爲政府會

插手太多，致使老人的需要不一定能得到最大維護。(〇七)

(四)贊成業務方面的接管，但目前政府的立法並不完善，待立法完善後可考慮全部接管。(〇八)

(五)若放棄經營，願政府好好照顧老人。(〇九)

(六)可全部接管，但有條件，如下：補助原經營人在此中心所付出之努力、金錢，非全部納公。或仍聘用原經營人在此機構服務，政府付費。若政府全部接收，不補助，則機構寧可轉手他人，也較有保障。(一一)

(七)亦即在公平、保障、安全情況下，機構樂意政府介入，而非直接取締接收的結果，因為這個結果會使經營人血本盡失，那是經營人最不願見到的結果。(一二)

二、政府可接管

(一)若為立案者，政府應全部接管，因為財團法人本為屬於政府的單位。(〇六)

(二)規模大的機構，已經非常有制度的機構，政府才有可能接管。若是任何小規模、家庭式的機構，政府應該沒有能力接管，讓小的機構自然淘汰最好。(〇四)

(三)完全民營會有補助困難。(一一)

(四)我不會放棄經營的，假如不得已，我會尊重家屬的意見。若交給政府，只要政府能給我一個滿意的答覆，我會全部交給他。

(一一〇)

(五)不會給政府接管，除非應家屬或老人的意見而同意。若要交給政府，只要政府能給我一個滿意的答覆，我會全部交給他。(二)

一)

三、宣佈破產或轉讓

(一)沒想過此一問題，只決定好好經營此一安養復健中心。(一)

(二)若本機構無法繼續經營，而須放棄時，本機構可能作法為結束經營，宣告破產。(一五)

(三)本機構負責人認為目前私立老人扶、療養機構，若在經營不善情形下，決定放棄時，大多會採取讓相關行業之有心業者頂讓去其硬體設備等。(一七)

(四)病人被業者視為財產，若經營不善，則病人尚可轉賣(有回扣)，業者可自動轉讓，不需政府接管。(一八)

(五)一般放棄經營時，多私下轉讓(軟硬體，及病人)，若政府介入，則情況較複雜(利益分配的問題)，好像是政府介入私人利益；除非政府接管時，比照現下一般私人的接管方式。(一九)

第六節 結 論

台灣地區在近三十年來，老年人口所佔比率逐漸升高，更由於都市化和工業化造成家庭結構的改變，老人所造成的困難問題增

加，產生社會適應、經濟、健康、住宅等需求，其中尤以老人安養措施因家庭照顧功能的轉變和社會價值的變遷，益顯得重要，已成爲我國修正或實施老人福利政策和措施時，必須重視考量的因素。由本研究歸納出主要發現如下：

壹、對於機構提供服務時遭遇困難的情形，主要依序爲人員方面、房舍方面、財務問題、老人喪葬、老人違約處理方面問題。除此之外，醫療方面、病故老人遺產物處置方面、老人養護與社團聯絡方面等等問題。

貳、老人扶、療養機構曾經與外界協調溝通的單位，受訪機構主要多會與政府行政單位溝通協調，而其次是與其他老人福利機構溝通協調，與醫療單位溝通協調者，另外，亦有與民間社會福利機構協調溝通方面。

參、老人扶、療養機構有百分之二十五曾遭遇財務危機。機構遭遇財務問題時的主要解決管道，向其他民間基金會求助佔較大多數，會向政府有關單位求助的佔其次。

肆、老人扶、療養機構只有百分之十七·九的機構曾經遭遇療養方面的糾紛問題。當老人扶、療養機構在兩年內遭遇個案扶、療養問題的主要解決管道，是向其他民間基金求助及向大眾傳播媒體求助佔較多數，其次爲會向政府有關單位求助。

伍、老人扶、療養機構兩年在遭遇專業資源問題時，機構的主要解決管道，顯示，主要多是向政府機構求助，其次是向

其他民間基金會求助，及會向大眾傳播媒體求助。

陸、當機構發生業務困難時，可動用的資源，以複選的方式進行調查，發現，而向其他基金會求助的佔大多數，其次會向政府有關單位求助，再者，向大眾傳播媒體求助。

柒、當機構經營發生危機時，贊成接受政府的監督佔多數。當機構經營發生危機時，在接受政府監督後仍然無法有效改善之時，在介入方式的看法上，贊成由民間團體介入管理的佔大多數。

捌、對於機構無法經營或放棄經營時，對於接管的態度，贊成接管者佔較大多數；當機構無法經營或放棄經營時，在接管方式方面，主要同意由民間團體接管，其次同意由政府接管。當機構無法繼續經營或放棄經營時，對於接管層次的看法，贊成業務及財務同時接管者佔大多數。

玖、本研究建議將老人福利法第二十七條之條文中「要時」得予接管。改爲公私立老人安、療養機構辦理不善，以致安、療養老人權益遭受傷害時，主管機關應予以輔導、管理或暫行接管；以作爲法律基礎，茲將老人安、療養機構辦理不善之輔導、管理及暫行接管辦法附述如次，以供參考。

老人安、療養機構辦理不善之輔導管理及暫行接管辦法（修正草案初稿）

第一條：本辦法依新修正老人福利法第二十七條及第十五條規定訂定之。

第二條：本辦法所稱之老人安、療養機構係指立案之公私立老人安、療養機構，公立老人安、療養機構以輔導管理為主。

第三條：本辦法所稱之老人安、療養機構辦理不善之認定，由中央主管機關，或委託省市社會（處）局組成評議小組，縣市社會科（局）、直轄市設評議小組，評議認定之。被評議之老人安、療養機構，對評議結果不滿可向上級評議小組要求複審。辦理不善之認定，內涵應包括老人安、療養機構硬體設置方面，人員配置方面，組織方面，經費使用方面，安、療養老人方面。

前項所指辦理不善係指具下列情形且情節重大影響老人權益者。

一、老人安、療養機構其人員配置或軟硬體設施未達相關法規規定，或有違反相關法令之情事者。

二、老人安、療養機構違背其原設立之組織宗旨、章程者。

三、老人安、療養機構兼營營利行為及行不當之宣傳，或有圖利之情事者。

四、老人安、療養機構其經費使用不當、不當募款工作或有費用收取過高、濫收者。

五、老人安、療養機構未盡應有之照顧責任，或有虐待、疏於照顧老人，或者私吞老人之所有物或遺產者，及其他法律規定之侵權行為者。

第四條：中央評議小組之組成，包括召集人一人，由內政部社會司司長擔任之，省市評議小組之召集人由省市社會處（局）長，縣市評議小組之召集人由社會局（科）長擔任之。小組成員七至十人，由各級政府老人福利主管官員及有關學者兼任之，任期兩年，得連聘之。

第五條：縣市及直轄市評議小組可針對轄區內老人安、療養機構進行定期評議工作，或依需要進行不定期評議工作，或接受老人或社會人士申訴，經主管機關調查確有影響老人權益之事實，則進行機構評議。省市評議小組則依需要對於轄區內老人安、療養機構進行不定期評議工作，或處理縣市評議組申覆案的複議工作。中央主管機構之評議小組亦依需要進行不定期評議工作，或處理省市評議小組申覆案之評議工作。

第六條：經縣市及直轄市評議小組評議認定為辦理不善或經省市評議小組或中央主管機構評議小組評議或複評認定為辦理不善之老人安、療養機構，為協助該機構之改善，得由各級政府核定成立該機構之輔導管理小組，對該機構進行輔導管理以改善其服務品質。

質，以維護安、療養老人之基本權益。

第七條：辦理不善之安、療養機構其輔導管理小組，由各級主管機構禮聘專家擔任之或委託公私立社會福利機構辦理之。小組成員人數依機構規模之大小設定之，人數以五到九人為原則，設召集人一人，由小組成員互選產生之。小組成員以具有老人安、療養實務經驗之專家學者擔任之，以薦採實質輔導及管理工作。所需經費由地方主管機關編列支應之，亦可申請中央主管機關支應。輔導管理期限以三個月為限，輔導管理小組如認為有必要得延長之。

老人安、療養機構輔導及管理小組的職責如下：

- 一、協助私立老人安、養機構董事會功能的健全。
- 二、協助公私立老人安、療養機構主管功能的健全。
- 三、協助公私立老人安、療養專業工作人員的培訓和遴聘工作以提升專業服務水準。
- 四、協助公私立老人安、療養機構財務健全，並協助機構財務。
- 五、協助公私立老人安、療養機構健全其軟硬體設備。
- 六、其他強化機構輔導和管理必要之工作。

第八條：輔導管理小組成立後，立即參與該機構輔導及管理工
作，從該機構專業工作人員之組訓，軟硬體之設置和運用，以及該
機構組織體系和經費使用之正常化。輔導與管理小組成員應以老人
權益為優先考慮，促使該機構改善其生活環境。經輔導管理小組輔

導，如已有顯著改善，可交還管理權予原機構，輔導管理小組應立即解散。

第九條：老人安、療養機構輔導與管理小組在定期輔導後，仍無法達到改善的目標，或由於該機構組織結構、專業人員或軟硬體設備均有重大缺失，或老人權益有立即受到傷害之虞時，可由小組向地方主管機關要求擴大成立暫行接管小組，或依老人福利法第二十七條，要求老人安、療養機構停辦、停業、歇業或決議解散，以維護老人之權益。

老人安、療養暫行接管小組成員以九人至十五人為原則，設召集人一人由小組成員互選擔任之，或委託其他公私立老人安、療養機構擔任暫行接管工作，經費則由地方主管機關及中央主管機關編列預算支應之。暫行接管該機構業務後，以健全該機構業務人事，協助其財務管理，並強化其服務品質，以確保老人權益為優先考量。暫行接管期限以六個月為限，暫行接管小組認為必要得延長之。如仍無法有效改善，可依老人福利法第二十七條處理之，並將該機構收容之老人適當安置。工作人員則依法予以資遣、轉任之。

- 一、協助私立老人安、療養機構董事會功能的健全。
- 二、暫行接管小組在老人權益嚴重受損的狀態下，可改組其機構主管，其健全其管理階層之功能或由暫行接管小組召集人暫時自任主管而在改組完成或機構正常化再行交回主管權限。
- 三、小組積極協助機構專業工作人員之體系，以遴聘何在職訓

練方式，使機構專業品質提升，並針對無專業知能者，由董事會之議決轉任、資遣或解聘。

四、小組應協助老人安、療養機構財務結構健全，或透過政府支援和擴大募捐事宜，以健全機構之財務狀況。

五、小組應協助機構充實其軟硬體設備。

第十條：老人福利法第十二條，小型得免辦財團法人登記，或未立案但有具體老人安、療養事實之機構，經主管機關認定准用此辦法。

第十一條：本辦法由中央主管機構制定之，並報請行政院核定實施，修正時亦同。

（本文作者：楊孝濛為東吳大學社會學系教授；趙碧華為東吳大學社會工作學系副教授；邱慶雄原任東吳大學社會工作學系助教，現為台大社研所研究生）

參考文獻：

- 內政部社會司編印 財團法人社會福利慈善基金會業務工作手冊
一九九三
- 內政部建築研究所籌備處 老人安療養機構建築規劃設計手冊
一九九四
- 王阿保 都市地區老人安養方式之研究——家庭安養與機構安養兩類資料比較分析 國立台灣大學社會研究所碩士論文 一九九〇
- 王立信 我國老人自費居住型態之探討——翠柏新村個案研究 淡江大學建築研究所碩士論文 一九八六
- 王麗芳 我國老年生活型態之發展趨勢——頤院自費安養方式個案研究 國立台灣大學社會研究所碩士論文 台大土木工程研究所都市計畫室 一九八五
- 台北市政府社會局編印 財團法人社會福利 慈善事業 基金會申
請範例及法令彙編 一九九三
- 行政院研究發展考核委員會編印 台灣地區老人安養服務之研究
一九九二
- 陸光 我國老人福利法執行成效之評估 行政院研考會 一九八九
- 陳宇嘉 高雄市老人福利問題之研究 東海大學社會福利研究中心
一九八五
- 陳樂屏 台灣老人自費安養機構（機構化）問題之探討——公立的
頤年村個案研究 一九八九
- 臺灣省社會處 台灣地區八十二年度公私立老人扶療養機構業務績
效評鑑報告 一九九三
- 謝美娥 老人長期照護的相關問題 桂冠圖書公司 一九九三
- 蘇耀燦 老人安養服務的檢討與展望 於台北市政府社會局編 落
實老人福利——老人福利需求及因應措施座談會紀實 一九八八
- 老人扶療養機構之設施及服務準則手冊 一九九一