

台灣地區養老機構人力資源 之需求與應用現況

陳 政 智

一、前言

社會資源的整合與應用，能使福利機構提供的服務措施更具效率與效益，尤其對機構養老服務，效果更為突顯（Neugeboren, 1985）。一般機構功能之發揮若受制於經費及人員編制，常會造成服務效能低落的缺憾；反之，若能有效的發揮「結合與應用」社會中有形、無形的各種資源，必能更有效地發揮機構的服務功能。老人安養是一項持久性的業務，由於養老機構本身資源有限，因此增加機構本身的資源，及維持資源來源的穩定是機構主要的行政任務。提供養老服務之機構通常無法自己供給所需要之各項資源，也無法透過服務方案之執行來達成自給自足的目標；因此，機構必須依賴社會中的各項資源才能生存（Hall, 1987）。豐富的社會資源之發掘、聯繫、運用是提昇機構服務品質之要件。

社會資源的種類繁多，定義也各有異，但對於養老機構來說，以人力與財力資源對於機構的發展影響最鉅。任何機構若沒有足夠之經費運用，不但連基本的服務項目都無法推展，更遑論提高服務品質。但具備足夠財力資源，卻欠缺合適的人員來執行，則也不可能有良好的服務效果。Holland & Patchner（1987）就曾指出，增加福利機構中工作人員的數量，可以提高機構達成服務目標之機會。所以，人力資源之運用是達成機構目標的重要條件，也是機構發展的動力來源。人力資源之有效運用運作，不只可以直接協助機構解決滿足老人之問題與需要，也可間接促進機構的進步和發展。

養老機構有計畫、有組織地運用機構內外社會資源，將隨著社會對老人福利之注重、老人需求之日益掌握，成為迫切且必須達成的工作目標。因此，本文將藉由探討養老機構對於人力資源之需求與應用情況，期望作為養老機構開發資源與改善資源使用方式的參考。

二、養老機構工作人員設置標準

養老機構中工作人員的設置，依據「老人福利機構設立標準」第七條，老

人扶養機構扶養三十人以上至二百人以下者，應設置院長（主任）、護士、營養人員、事務人員、服務工，並酌用社會工作人員。扶養二百人以上至四百人以下者，則還必須設置醫師與社工員。扶養四百人以上者，則應設立專任醫師。

另外

，第十條
規定療養
機構療養
三十人以
上至一百
五十人以
下者，除
了院長，
（主任）
、醫
師、護
士、營
養人員、
事務人
員、服
務工，
而且還
有藥劑
師與復
健人員
，並酌
用社會
工作人
員。療
養一百
五十人
以上者
，則一

表 1 養老機構工作人員設置標準

設置工作人員	扶養機構扶養人數			療養機構療養人數		
	30-200	200-400	400人 +	5-30人	30-150	150人 +
院長（主任）	✓	✓	✓	✓	✓	✓
醫師		✓	✓ *	酌用	✓	✓
護士	✓	✓	✓	✓	✓	✓
社會工作	酌用	✓	✓	酌用	酌用	✓
營養人員	✓	✓	✓		✓	✓
事務人員	✓	✓	✓		✓	✓
服務工（看護工）	✓	✓	✓	✓	✓	✓
藥劑師					✓	✓
復健人員				酌用	✓	✓

註：此表依據「老人福利機構設立標準」第七條、第十條，及「台北市私立老人養護所設置管理辦法」第五條整理而成。

* 400人以上者需設立專任醫師。

定要設置社會工作人員（台灣省政府社會處，一九九二）。而依據「台北市私立老人養護所設置管理辦法」，所謂「養老所」係指「提供慢性疾病或癱瘓老人寧靜、安全、衛生之環境及設備，照顧五人以上，未滿三十人之場所而言。」

其應設置專任主任、護士及看護工，並視需要約聘醫師、復健人員及社會工作人員；護士及看護工設置基準每十床置一護士，每五床置一看護工（台北市政府社會局，一九九一）。

但根據蕭新煌等人（一九八三）的研究，我國老人的療養機構和養護機構，在人員、設備及服務品質上都有待改善。而內政部於七十九年會同台灣省政府社會處，派員至全省38家養老機構實地訪查後，所整理之考評報告亦指出，大部分機構都無法聘得專任醫師；而護士人力方面，則公立機構皆有聘用，私立機構則有近一半有專任護士在機構中提供必要緊急服務。至於社會工作人員部分，則有三成多的公立機構，與近六成的私立機構未置專職社工員（台灣省政府社會處，一九九〇）。同樣在詹火生等人（一九九一）針對台灣地區老人安養服務機構所做的研究指出，目前機構的人力配置中，以行政人員的數目最多，而社工員與醫療人員的任用情形較差。若再以人力數量除以服務老人數之比例來看，專業人員的比例低於行政人員，有專業服務人力不足之事實。而以「老人福利機構設立標準」來檢視，則以營養人員方面，低於法定標準的機構數最多，其次是護士。

從以上幾篇研究或報告可知，目前各養老機構在人力應用情形上差別很大，但多數機構都有人力不足的現象，尤其是專業人員的比率偏低，使機構提供專業服務的能力受到影響，所以，充實機構人力成為養老機構重要的課題。

三、養老機構人力需求與任用現況

筆者最近針對台灣地區四十一所養老機構，進行一項人力資源需求與應用狀況的調查。調查對象中，公立機構有13所，私立機構28所。在機構規模方面，若以機構設置之床數來計算（即機構最大的服務量），以三〇—二〇〇床者最多有24所；四〇〇床以上者次之有11所；三〇床以下者最少只有1所。而在實際的服務量方面，仍以三〇—二〇〇人者最多有24所；安置30人以下者次之，有7所；二〇—一四〇人者最少有4所；而四〇〇人以上者則只有6所。若以安置的總數來看，41家養老機構原先設立的規模可容納一〇、三九二人，但目前實際只安置了七、八九一人，還有二、五〇一個空床位，使用率達七五·九%。

在工作人員的任用方面，工作人員任用最多的是佐理人員（指工友、技工、臨時工、廚房炊事、監護工等），共有七八五位，平均每機構有19位。若只由專業員來衡量則是護士最多，計有一一七位，平均每機構約有3位護士。41家養老機構平均每機構有社會工作人員近2人，輔導員2位多，醫師1人，醫師人力最少。每一機構平均擁有的總人力接近34人。

在專業人員方面，醫師任用兼任人員的比例偏高，目前醫師人數中近一半是兼任人員；而且每一家養老機構平均任用不到一位醫師，醫師人力明顯不足。所以，養老機構應運用多種措施來彌補，如：定期洽妥鄰近醫療院所作診療、與臨近醫療院所訂定轉介管道、每天由契約院所派車接送老人就診等，甚至可考慮將醫師編制在公立或省立醫院中，由醫院輪流派醫師到機構中駐診。另外，專業人員中輔導員所佔的數目相當多，僅次於護士，但在「老人福利機構設置辦法」中，無所謂「輔導員」的工作職稱與職位設置，目前輔導員的工作內容應該是由社會工作人員或其他工作人員來負責，這可能是現階段專業社會工作人員不足的權宜之計。所以，目前對於機構中老人的照顧，主要是提供老人一個安全、舒適地居住場所為主，在此場所中有佐理人員提供之日常照顧服務，護理人員提供之健康維護措施，及輔導人員提供之福利與休閒服務。但此

種型態的老人群居式服務仍只停留在提供老人一個避護場所的階段，將無法顧及到老人社會與情感方面的需求，無法提供老人維持社會關係與個人成長的機會。

在總服務人力與機構服務老人數的比例上，每百位接受服務老人平均有18位工作人員的服務，也就是每一位工作人員平均要服務近6位老人；而養護機構的比例較安養機構為高。而以專業人力與機構服務人數比例來看，每百位老人平均有4位專業人員的服務，也就是說每一位直接照顧老人之專業人員平均要服務24位老人，工作量非常大。若更進一步把每一種專業人員的服務人力密度計算出來，目前每一百位機構安置老人可得到約一位社會工作人員的服務，其中社員工密度最高為25人，最低則完全未任用；而平均每一百位老人可獲得1位輔導員的照顧，比例最高的則有15人，在醫師方面，每百位老人平均分配不到一位醫師，換句話說，每一位醫師平均要服務一五五位老人，其中比例最高約8人；而護士的比例方面，每百位老人有近2位護士的照顧，比例最高達14人，最低也是沒有任用。所以，各機構專業人力的密度，最高與最低者相差甚多，都在8倍以上，更有高達25倍者，顯然有些機構的專業人力亟需加強。

至於養老機構對於人力的需求與應用情形，依據機構填寫之資料顯示，目前社會工作人員需求量为95人，實有73人；輔導員的需求量为1〇二人，目前有87人；醫師的需求量为59人，實有51人；護士的需求量为1三四，目前則有一一七人。至於行政人員（指院長、主任、會計人員、辦事員等）的需求量为二七一人，目前實有二七二人；佐理人員的需求量为八二九人，目前為七八五人。可見目前養老機構對於工作人員的需求，以監護工、技工、臨時、工友、廚房炊事及專業人員等，直接參與照顧老人工作的相關人員，需求量皆高於實際任用的人數，以機構的角度來看有再增加的必要；而負責間接服務工作的行政人員，大多數機構都認為維持現狀即可。

若以需求與任用的差距來分析，佐理人員的差距為44人，差額最多；其次是社會工作人員，差距為22人；再其次為護士，差距為17人。然後依次是輔導員、醫師、行政人員，差距分別為15人、8人與負1人。因此，依照機構所表

表 2 人力資源需求與應用狀況 (n=41)

類別	需求 量	目前 人數	差 距
佐理人員	829	785	44
社會工作員	95	73	22
護士	134	117	17
輔導員	102	87	15
醫師	59	51	8
行政人員	271	272	-1
總計	1490	1385	

表 3 養老機構工作人員設置評估表 (n=41)

項 目	社 工 員	醫 師	護 士	行 政 人 員	佐 理 人 員
符合標準之機構數	27	22	23	38	33
標準之機構比例	3	7	18	3	8
未達標準之機構比例	10%	24%	44%	7%	20%

達之需求，若是需要增加服務人力，現階段以佐理人力的需求數最多，然後依次是社會工作員與護士等，醫師需要再增加的數量反而不是最多。

另外，將41家養老機構的人力現況，依據「老人福利機構設立標準」及「台北市私立老人養護所設置管理辦法」的標準來檢視，有27家在社會工作人員的設置上合於標準，有22家在醫師的設置方面合於標準，而有23家在護士的設置上合於標準。但檢視不符標準的部分，以護士未達標準的比例最高，達四四%；其次是醫師，比例達二四%；再其次是佐理人員，比例為二〇%；然後才是社會工作人員與行政人員。也就是說，以規範性需求來衡量，則以護士人力最為欠缺，其次是醫師。但要注意的是「老人福利機構設立標準」中，並未明定各種人力的設置基準，且有些人力項目的設置更是各機構「酌情任用」，可以說幾乎是無標準可言。其實安養機構的部分，若也能依照「台北市私立老人養護所設置管理辦法」中，明定護士與看護工的設置基準，甚至加上醫師與社會工作人員等的設置基準，則需要優先增加的人力可能就完全不同。

在這次的調查中發現，機構實際服務人數在二〇〇人以下者，醫師人力密度之平均數高於服務人數在二〇〇人以上之機構。護士人力方面，除了同樣服務量在二〇〇人以下的機構護士人力密度之平均數高於二〇〇人以上的機構，而養護機構的護士人力密度之平均數也較安養機構為高。而社會工作人員方面，同樣服務規模小的機構社工員人力密度高於規模大者，另外，私立機構的社工員人力密度也高於公立機構。可見目前實際服務量較大的機構中，每位醫師、護士或社會工作人員需要照顧之老人數較小規模者為多。

整體來說，不論在人力需求或應用的數量方面，公立機構明顯地多於私立機構；而設立規模在二〇〇人以上之機構需求與應用人數也多於規模二〇〇人以下之機構。目前台灣地區養老機構的型態，公立機構以安置二〇〇人以上的大規模組織為多，私立機構則規模較小。因此，在服務人力方面，以規模大的公立機構人力數目最多，未來之需求也最大。可是若以機構實際服務的老人數，計算機構的服務人力密度，則對於人力的需求或應用，規模二〇〇人以下之機構反而大於規模二〇〇人以上之機構；而養護機構也大於安養為主的機構。換句話說，規模大與安養為主的機構，其工作人員需要照顧的老人數目較規模小、養護為主的機構多，工作量較大。

四、運用人力資源時面臨之問題與改進之芻議

養老機構在運用人力資源時面臨的各種問題，按照機構實際的反應，以「專業人力不足」最為嚴重，也是養老機構認為需要優先解決的問題項目。然後，依序為「志願服務人力短缺」、「新知與技術獲得不易」、「資源來源不足」、「增加工作人員的工作負擔」等等。

若再區分為公立、私立兩種不同組織來分析，可以發現公、私立機構認定之問題有些不同，認為需要優先解決的項目也有些差異。公立機構的問題以「專業人力不足」為最重大，然後依次為「公立機構業務限制」、「新知與技術獲得不易」等等，而解決的順序仍然以「專業人力不足」為優先，然後是「新知與技術獲得不易」，再其次才是「資源來源不足」與「公立機構業務限制」。私立機構的問題項目則以「志願服務人力短缺」為最多，然後依次才是「專業人力不足」、「收入不固定」等。而解決的順序，以「專業人力不足」為最優先，第二順位則是「志願服務人力短缺」等。整體來說，私立機構面臨的問題程度高於公立機構，顯示私立機構在這些問題上感受到的嚴重程度較公立機構為高。

對於如何充實人力資源，改善人力應用的問題，有近六成的養老機構認為

應「編列足額的專業社工員或輔導員」；也有五成多的機構認為可由「加強工作人員與社政人員、社團負責人的關係」來改善，因為與社政人員或社團負責人保持良好關係，可以獲得財力與人力資源的相關訊息與支援，所以，這是一種間接的改進方式。另外，也有相當的比例認為「培育志願服務人員」或「選出專人來負責管理人員的招募與任用」，也是可行的方式，這些方法與機構面臨的人力問題項目非常吻合。

充實人力資源的意見方面，若同樣把公、私立分開來分析，結果發現公、私立機構對於這個題目的填答比例都很高，但在選擇的改進方法上卻有很大的差別。公立機構中有九成以上都認為「編列足額的專業社工員或輔導員」是最好的改進方法，比私立機構高出許多；然後依次是「加強工作人員與社政人員、社團負責人的關係」、「培育志願服務人員」與「聘請有關的學者專家為顧問，定期商討」等方式。而私立機構則多數認為「加強工作人員與社政人員、社團負責人的關係」為改進的好方法，其次是「選出專人來負責管理人員的招募與任用」、「編列足額的專業社工員或輔導員」、「培育志願服務人員」，結果與面臨的問題項目稍有不同，這可能是受限於經費不足與專業能力不夠所致，任用專業人員與志工對機構來說不是一種立即可行的方法。

五、結論

專業人力不足是各機構普遍認為最嚴重的問題，但在補充人力之餘，服務人員專業能力的培養也是重要的，而且是立即可行的。人力資源首重在工作者與工作環境的配合，不只是人力資源的開發，更是人力資源的維持與活用，以求人與事的適切配合、人與人的協調合作。而所謂專業能力的培養，除了經驗之外，訓練也是很重要的。藉由各種活動及學習經驗的過程，增加員工的知識，增進工作人員對人類行為與社會關係的了解，並培養工作者對專業態度的瞭解，使能跟上專業的發展，以保持工作人員在專業領域上的知識、技巧和技術上不落伍，這是人力任用上很重要的工作。如此，才能夠使工作人員發揮高度的專業精神，提供最佳的服務。

在講求人力維持與人力開發時，除了對於工作人員能力的要求之外，也應

該要維護工作人員本身的權益，並致力於增進工作人員的福利。因為惟有付出與收穫可以配合，工作人員才能保持工作的熱忱與動機；且唯有良好的工作條件，才能吸引更多人才的投入。所以，工作環境的改善與提昇，是有效解決養老機構人力不足的方法之一。

有效地運用社區中的志願服務人員，或以機構中的老人來擔任志工，也是解決人力不足的方法之一。不僅可擴大專任員工的服務範圍，以服務更多的對象；或是補充專任員工的不足，以提供服務對象額外的服務。也可以藉由志工的招募，提供社區人員參與機構活動的機會，以增加社會對機構的認識與支持，達到為機構宣傳的目的。但要注意的是運用志願服務人員絕不是為了節省經費，或想以志工來取代正式支薪的員工。

在這次調查中值得提出來的是，從事現有人力評鑑時，最好能從人力數量、人力類別、人力素質、年齡結構等四方面以分析，才能真正瞭解人力需求與人員任用的問題所在。這次從人力數量與人力類別來分析，但又礙於目前的法規缺乏確立的基準，所以無法真確地加以檢視。在人力素質分析方面，也未針對專業人員的學歷背景深入瞭解，從研究結果中只可以發現專業人員嚴重不足，服務人員的專業知識還有待提昇。年齡結構方面：一般而言，年齡是表明能力的尺度，年齡增加則顯示經由經驗而獲得的知識亦增加，人員的能力亦增加。但在另一方面，也顯示人員吸收新知識的彈性降低，使其難以因應環境變化的需要。可是此次研究中，並未針對機構人力的年齡加以分析。

另外，目前養老機構設立的位置以靠近市區的邊緣者最多，甚至設在偏遠的鄉鎮。在交通的便利性方面，有些機構附近根本沒有公車或客運車經過，在對外的交通上極不便利，容易使機構安置的老人產生「機構化」的現象。其實，老人機構式住宅的設計，應著重讓老人不脫離現實，能與過去的生活聯結在一起，而保有行動的能力可以讓老人有獨立自主的感受，並體會到被尊重的感覺。所以，機構設立的地點與距離社區的遠近，會影響老人與社區互動能力，降低老人關懷機構外界，並得到社區關懷的機會，不宜選擇太偏遠的地區。而且老人受限於活動能力，活動範圍並不大，因此，有必要加以社區化，以加強近便性，讓老人容易接近到服務，也方便與原來生活的社區保持互動。

養老機構若能與所處的社會緊密的結合，充分應用社會中的資源，對機構的發展則會有所幫助，對於充實老年人生活內涵也會有助益。由於機構安養服務的提供是無法完全取代家庭奉養，社會整體有必要為這些住在養老機構的老人提供夠舒適、有尊嚴、具生活意義的晚年生活環境。所以，如何讓養老機構成為老年人願意且能夠接受的生活場所，是社會大眾及所有養老機構有關工作人員必須努力的方向。研究者希望透過對養老機構人力資源需求與應用狀況的了解、掌握，有更多人提出改善老人安養服務品質的策略，尋求更多協調合作的共事單位與資源管道。

參考書目：

- 台北市政府社會局（一九九一） 台北市老人福利服務手冊。台北：台北市政府社會局。
- 詹火生、萬育維（一九九一） 台灣地區老人安養服務之研究。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 台灣省政府社會處（一九九〇） 七十九年度公私立仁愛之家業務績效考評報告。中興新村：台灣省政府社會處。
- 台灣省政府社會處（一九九二） 常用社政法令彙編。中興新村：台灣省政府社會處。
- 蕭新煌、張苒雲、陳寬政（一九八三） 我國老人福利之研究：服務網絡之結構分析。台北：行政院研究考核發展委員會。
- Hall, R. H. (1987). *Organizations: Structures, processes, and outcomes* (4th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Holland, T. P. & Patchner, M. K. (1987). *Organizations: Context for social service delivery*. In *Encyclopedia of Social Work* (Vol.2, pp.204-215). Silver Spring, MD: National Association of Social Workers.
- Neugeboyen, B. (1985). *Organization, policy, and practice in the human services*. New York: Longman.