

# 老人養護中心營運問題之商榷

蔡宏昭

## ——以彰化老人養護中心為例

### 一、前言

臺灣省政府爲了加強推行老人福利業務，依據老人福利法的規定，成立省立彰化老人養護中心。這是我國第一所公立老人養護機構，預定在七十六年六月底完工後開始營運。

社會處在規劃此一機構之時，曾經派遣有關人員，到日本和美國考察，對於養護機構的理論背景與營運措施，已有充分的認識。但是，爲了使該中心的組織更健全，更能發揮效果，社會處也召開學者專家座談會，聽取他們的建言。筆者得幸參加第二次會議（七十五年九月四日），知悉該中心的設置過程及其未來展望，可謂受益良多。

老人養護機構所涉及的層面很廣，包括醫療、復健、輔導、安養、環境工程等專業知識，必須以科際整合的方法加以規劃。由於機構的營運關係鉅額的投資、資源的運用以及費用的徵收，必須以經濟學的原理與統計學的技術從事分析。經濟學家對社會福利政策的批評，往往被視爲是冷酷的干預或外行人的胡言，其實，任何社會福利措施若能以經濟學的方法，加以預測和評估，對社會福利政策的推廣和受益者的實質利益，將會產生更大的正面作用。基於這樣的認識，筆者才敢於對老人養護中心

的營運問題，提出一些淺見，並希望各界先進加以指正。

### 二、定義必須界定

根據社會處所提之「臺灣省立彰化老人養護中心組織規程」，對於該機構的設置目的與功能，並無明確的界定，而以收容養護罹患慢性疾病、行動極爲困難、生活起居無法自理、需要照顧之六十五歲以上老人（第一條）爲設置目的。其實，這只是收容對象而已，這些收容條件的意義也很含糊。譬如說，慢性疾病種類繁多，輕重程度也不相同，將來如何認定？行動「極爲」困難的極爲又如何解釋？生活起居應該包含那些事項？需要照顧的範圍又怎麼界定？這些定義問題若不明確規定，必會發生執行上的困擾。

老人養護中心既非醫治疾病的醫療機構，也不是兼具醫療與安養功能的療養機構，更不是以照顧生活爲目的的安養機構，而是介於醫學治療與家庭生活之間的中間設施，也就是從事介護與安養的福利機構。其主要功能是要透過醫療復健與生活服務，協助老人克服健康上、精神上和經濟上的障礙，早日自立，重享家庭生活。理論上，老人養護中心並非永久的收容機構，當老人可以處理日常生活

事務時，就必須遷出養護中心。實際上，由於復健所需時間頗長，機構經常要給予長期養護。因此，政府必須界定老人養護中心的性質，是以重度殘障者爲收容對象的特殊養護機構，還是以輕度殘障者爲對象的一般養護機構。如果機構的性質不界定，收容的對象不限定，將使設備的利用和人員的配置，產生不經濟的現象。

### 三、經濟效益必須重視

興建老人養護中心是項大規模的投資，每年的營運也需要鉅額的經費。如果不重視經濟效益的分析，將難以掌握此種福利措施的績效，而喪失推廣的憑據。可是，社會福利學家總認爲，人類利益（Human benefit）必須優於經濟利益（Economic benefit），因而反對以投入——產出的分析方法（Input-output analysis），去評估社會福利事業。據有關人員表示，興建彰化老人養護中心，並未進行經濟效益的預估，而無法得知預期總效益。這就好像一個企業不做市場調查，就盲目生產一樣，其後果真叫人擔心。

經濟效益可以藉着合理的指標設計以及科學的統計技術加以分析。指標的種類有貨幣性指標（Monetary indicator）和非貨幣性指標（Non-

monetary indicator)兩種。測定貨幣性指標的最簡單方法，就是算術平均法。假設老人家庭因此一老人被收容，而每年節省六萬元的支出（以每月五千元計算），那麼，三百位老人每年所產生之貨幣性利益，可達一千八百萬元。至於測定非貨幣性指標的方法，最常用的就是指數測定法。先調查收容前的基準值，再調查收容後的實際值，即可算出效益值。譬如說，收容前的基準值為九〇，收容後的實際值為一〇〇，那麼，效益值就是一：一。（註一）非貨幣性效益的預估，可以對有資格被收容的老人進行調查，分析他們目前生活的基準值以及對機構的期待值，這樣就可以計算出預估效益值。

#### 四、行政效率必須評鑑

老人養護中心的評鑑辦法必須建立，才能提高行政績效。但是，如果僅以服務项目的多寡和每一工作人員所服務的老人數，作為評鑑的依據，將無法充分反映機構的服務品質和行政效率。由於收容對象、配合措施、營運方式等的互異，不同機構即使以相等的人員提供相同的服務，受益者未必產生相同的經濟效益。因此，老人養護中心的行政效率並不在於規模多大、設備多佳、人員多足，而在於對被收容者產生多少的總效益。就好像善於經營的企業並不在於規模大、產量高、員工多，而在於能夠賺取多少的淨利。(Net profit)

評鑑行政效率的方法很多，我們可以將 R. Rotter 和 W. Beckerman 等學者所設計的測定模型，（註二）簡化成下列三種方式：

$$\begin{aligned} E_{h1} &= \frac{\text{實際收容人數}}{\text{預定收容人數}} \\ E_{h2} &= \frac{\text{被收容者的平均費用}}{\text{被收容者的平均費用}} \\ E_{h3} &= \frac{\text{實際收容人數}}{\text{預定收容人數}} \end{aligned}$$

$E_{h1}$  若等於一，就有標準效率；小於一，就是缺乏效率；大於一，就會降低服務品質。 $E_{h2}$  和  $E_{h3}$  若等於一，就有標準效率；小於一，就是缺乏效率；大於一，效率就很高。

#### 五、資源分配必須公平

據稱，彰化老人養護中心將分為完全免費、部分收費以及完全收費三種收容方式。易言之，該中心也要開放給經濟條件良好的老人。即使完全收費，也無法完全反映成本，政府每年亦需補助大筆經費。政府以福利之名，補助富裕老人，卻將許多亟待政府養護的老人，摒棄於福利設施之外，這難道是公平的事嗎？因此，筆者建議，彰化老人養護中心應該優先免費收容具有重度殘障，無人監護和低收入三種條件的老人。等到這種機構普及之後，再收容經濟條件較佳的老人，並依其負擔能力，收取必要的費用，這樣才合乎公平分配的原則。

如果老人養護中心開放為自由申請，也會扭曲資源分配的公平性，因為不知道或不願意申請的老人，其權益將遭受剝奪。因此，在開辦之前，政府應該主動調查合乎收容條件的老人人數，再從這些老人中，按身體、環境和經濟狀況，優先選出三百名。為了達成公平分配的政策目標，政府應該採取

主動認定制，不要任由老人自由申請。為了決定老人受益對象的優先順序，政府必須儘速將全國老人的資料建檔。總之，由於資源十分有限，政府必須以公平的方式加以分配；否則，不僅不能提昇老人福利水準，更會造成「社會正義」的傷害。

#### 六、收費標準必須及早規劃

雖然政府有意採取收費制度，但是，據筆者所知，政府對於收費問題仍無具體規劃。雖然筆者主張，開辦之初應以完全免費為宜，但是，將來推廣之後，必將發生收費問題。因此，政府應早日着手規劃經費的分攤比率、被收容者負擔能力的計算方式以及收費標準。在規劃收費問題之前，政府應該界定公費和自費的範圍，也就是說，那些費用由政府負擔，那些費用由受益者負擔。自費部分若有不足，應由國庫補助。至於公費部分，應該確定各級政府的分攤比率。目前，除了專案計畫之外，省營老人福利機構的營運費用，均由省政府負擔。由於省政府的社會福利經費有限，必須推展的福利事業又多，常有經費不足的現象。為了充分發揮老人養護中心的功能，中央政府應該增加經費的補助。將來，此種機構若由縣市經營，應該規定中央、省和縣市政府的分攤比率。

關於收費問題，筆者曾在「公立老人安養機構的經營問題」（註三）一文中，提出負擔能力的計算公式以及收費標準的實例模型。但是，老人養護中心與老人安養中心的基本功能不同，經費結構也有異，除了安養費用之外，還應該收取包括醫療復

健的介護費用。爲了不過度加重收容老人的負擔，在安養費用方面，應該提高基本生活費的扣除率，並降低收費比率。在介護費用方面，應該區分復健和介護項目，以合理的標準，各別收費。

## 七、社區資源必須充分運用

老人養護中心必須充分運用社區的醫療資源，才能提高養護的水準。我國的大型醫療機構大多集中在大都市，爲了配合醫療資源，老人養護中心就必須設置在大都市。然而，大都市的土地取得不易，興建費用頗高，而且對老人的生活環境亦不甚理想。所以政府應該調整醫療機構的配置，儘量將公立醫院設置在郊區，方便老人養護機構運用社區的醫療資源。

充分運用社區人力資源是提昇老人養護中心服務品質，促進在宅介護的有效措施。老人養護中心應該設置志願服務組，負責登記志願服務人員、安排服務時間、規劃服務內容。志願服務人員的吸收對象，應廣及社區所有居民，不管教育水準的高低，也不管是否具有長久的服務熱忱，只要能夠奉獻時間，即可代其安排服務。唯有如此，老人養護中心的志願服務人員才不致缺乏。另一方面，志願服務人員還應配合政府的在宅服務措施，從事在宅介護工作，提昇在宅介護水準。因此，社區的人力資源若能充分運用，即可加促老人養護中心的新陳代謝作用，協助老人早日回歸家庭與社會生活。

## 八、行政單位必須密切配合

我國的社會福利事業常因行政單位無法密切配合，而未能發揮應有的功能。老人養護中心雖屬社會處掌管，但是，預算必須省議會的通過、經費運用需受財政單位的稽核、公共設施的充實需要建設單位的支持、醫療機構的配合需要衛生主管單位的同意。社會處必須積極爭取有關單位的參與和配合，邀請他們共襄盛舉。

爲了促進各單位的了解與聯繫，老人養護中心應該設置營運管理委員會，由社會處、財政廳、建設廳、衛生處等政府有關單位代表，省議會預算審查小組的議員代表以及老人養護中心的代表組成。委員會的職權至少應該包括下列各項：

- 確定營運方針。
- 決定收容對象。
- 制定收費標準。
- 審查經費。
- 任免人事。
- 分配工作。
- 調度設備與設施。

## 九、結論——推廣必須重於

### 示範

過去，社會福利專家常以「社會正義」，作爲制訂社會福利政策的原則，因而造成了許多缺失。今後，社會福利措施不應該只標榜理想主義，而必須重視「經濟正義」，也就是必須重視資源的公平

分配與有效率的使用。爲了達成這個目標，社會福利事業不能只是示範性質，必須具有推廣作用。社會福利設施必須普及，才能使所有社會上的弱者公平地享受政府的照顧。

從硬體建設與軟體服務兩方面看來，彰化老人養護中心確可成爲符合國際水準之老人福利機構。問題是，以省政府的財力，此種設施是否具有推廣的意義？如果只是示範性質，那麼，爲了三百位老人的福利，投入如此鉅額的經費，是否合乎社會福利政策的優先順序原則，實在值得商榷。

再過九個月，彰化老人養護中心就將開辦。爲了彌補決策過程中的一些小疏忽，主管單位應對今後的營運問題，進行更周詳的規劃。我們懇切希望，有關人員能夠羣策羣力，把彰化老人養護中心經營成一個兼具「社會正義」與「經濟正義」的老人福利機構，使我國的老人養護事業邁向成功的第一步。（本文作者爲明德基金會研究部副研究員）

### 【註釋】

註一：蔡宏昭「福利水準測定方法之基本概念」，生活素質剪影第四期，七十三年十月，第七十一頁。

註二：蔡宏昭「社會福利經濟效益之研究」，中華民國社區發展研究訓練中心研究報告，七十五年六月，第八七頁。

註三：蔡宏昭「公立老人安養機構的經營問題」，社會福利第三一期，七十五年三月，第三八四一頁。