

退除役官兵就養體制規劃、 現況及未來發展願景

林楹棟・賴資雯

壹、前言

政府為促使國軍常保精壯，激勵青年從軍報國，並落實「在營為良兵，在鄉為良民」之國防政策需要，設置「行政院國軍退除役官兵輔導委員會」（以下簡稱「退輔會」），制定國軍退除役官兵輔導制度，期使國軍官兵在軍旅中能安心為國家奉獻，退伍除役後，亦能各適其所、各展所長，達到「壯有所業、學有所用、病有所醫、老有所養，孤獨廢疾困苦者，皆能獲得適當服務照顧」之輔導理念，進而確保國家安全、社會安定、促使經濟繁榮，厚植國家有形無形之發展潛力。

五十餘年來，為配合國家發展，社會變遷不斷精進，然一般社會大眾對退輔會就養安置作法較為陌生，況且目前政府推動社區發展，而本會各安養機構遍佈全國各地，為配合政府政策，特借用篇幅，對榮民就養安置體制、現況及未來發展願景加以報導，俾使機構能順利融入社區，充分發揮其功能。

貳、就養體制建立

依據「國軍退除役官兵輔導條例」第

16、17 條規定，退輔會應設置專責機構，定名為「榮譽國民之家」（以下簡稱榮家），並採公費及自費，安置因作戰或執行公務致傷、病、身心障礙官兵及年老生活無著者就養；另榮家得視設備容量，將榮民眷屬以自費方式，併同就養安置。此外，必須特別強調的是，榮家之功能，除平時安置身心障礙或年老榮民就養外，戰時兼負收容傷殘官兵療養照護任務。

自 42 年起，陸續設立板橋、臺北、桃園、新竹、彰化、雲林、白河、佳里、臺南、岡山、屏東、花蓮、太平、馬蘭等 14 所榮譽國民之家，以公費安置照顧就養榮民。後因考量部分支領退俸的榮民，年老時仍孑然一身，生活乏人照顧，又無力進住地方公、私立安養機構，處境堪憫，故自 79 年起採自費方式，試辦榮民自費安養，83 年 7 月 1 日正式成立八德、彰化、楠梓、花蓮等 4 所榮民自費安養中心；後因需求殷切，老榮民又不願離開居住地太遠，而陸續於佳里、白河榮家辦理榮民自費安養；有家之榮民因子女成年外出工作，依需要又於八德、花蓮安養中心及白河、臺南、佳里、太平榮家辦理夫婦自費安養。然而自費安養榮民之體能狀況日漸

衰退，養護需求相對提高，故又陸續在榮家開辦公、自費養護業務，自此為榮民就養安置工作奠定了良好的基礎。

有關公、自費是有一定的就養條件與優先順序，在公費就養方面：1.服現役期間，因作戰或執行公務致傷、病、身心障礙，需長期療養之軍官、士官、士兵。2.服現役期間，因作戰或執行公務致傷、病、身心障礙官兵，其傷、病、身心障礙程度未達長期療養條件，於退伍除役後至終老止，其原傷、病、身心障礙部位，如惡化致其失去工作能力且生活無著時，仍可申請安置就養。3.年滿 61 足歲，無工作能力且生活無著者。4.因重大傷病，喪失工作能力且生活困苦者。

在自費就養方面：凡未受公費就養之退除役官兵，年滿 61 足歲，均可依下列條件自費就養。1.榮民在臺無配偶（有配偶者須配偶同意）、無須撫養子女、身心狀況正常，無法定傳染疾病，能自行料理生活起居，不須他人照顧者可申請自費安養。2.榮民及其配偶（年滿 50 歲以上）、無子女或子女無扶養能力，經訪查屬實、且夫婦身心正常，無法定傳染疾病，能自理生活起居，不須他人照顧者可申請夫婦自費安養。3.因身心障礙但意識清醒者、行動須賴輪椅、拐杖或其他工具者、雙目失明者、自理生活困難者（不含精神病、法定傳染疾病、24 小時抽痰之植物人）且無須住院醫療者可申請自費養護。4.經鑑定為中度以上失智（老人癡呆症）者，可申請自費養護。

參、就養安置現況

退輔會公費就養榮民平均年齡已達 76.9 歲，自費就養榮民平均年齡達 79.8

歲；此外，目前住在榮家就養榮民中，百歲以上（含 99 歲）人瑞計有 19 人，可見榮家提供周全妥善的服務照顧，使就養榮民能在溫馨、祥和的養護環境中，無憂無慮的安享天年。

目前公費就養狀況：至 94 年 3 月底止，就養榮民 9 萬 7,817 人，其中外住就養榮民 8 萬 3,661 人（單身 2 萬 980 人，有眷 6 萬 2,681 人），內住就養榮民有 1 萬 4,156 人（包括實際內住榮民 6,771 人，長期寄醫榮民 1,983 人，請假榮民 539 人，長期居住大陸榮民 4,863 人）；而 9 萬餘公費就養榮民中，女性榮民有 2 千 5 百餘位，其中不乏單身無依，乏人照顧者，為照顧單身女性就養榮民，退輔會特於 88 年 2 月 1 日起，於桃園、雲林、白河、佳里、臺南、屏東、太平、馬蘭榮家及八德、楠梓自費安養中心開辦女性就養榮民內住。現在 14 所榮家總床數為 9,933 床，占床率為 87.2%。

在自費就養方面：現有 4 所榮民自費安養中心及白河、佳里榮家共計 1,993 床，已安置 1,647 人，占床率為 82.6%；另臺北等 9 所榮家自費失能（智）養護床位共計 598 床，已安置 385 人，占床率為 64.4%。

肆、服務照顧情形

廣義而言，榮民輔導工作就是服務榮民的工作，因此，退輔會服務榮民的基本理念就是「壯有所業、病有所醫、老有所養、幼有所育、孤獨廢疾困苦者均能得到應有之適當服務照顧」，所做的一切都要為榮民著想，本著「榮民在哪裡，服務就到哪裡」之心態，發揮服務員的精神，並以「心往下想、眼往下看、腳往下走、錢往下用」的原則推動各項服務照顧業務。以

下就各項服務照顧情形加以說明。

一、員工服務照顧方面

近年來，在退輔會不斷的宣導與要求各榮民安養機構員工秉持「以榮民為尊」之理念服務榮民後，榮民對員工服務之滿意度已逐漸提昇，所持續推動之電話禮貌測試成績亦佳，要求員工效法「慈濟精神」，以關懷與微笑落實服務照顧工作亦已見成效。另訂頒「營造溫馨祥和頤養環境」之作法指導要點，加強關懷內住榮民。

佳里榮家獲行政院評選「88 年度及 88 年下半年服務品質獎」，院長親頒「最佳服務形象獎」，即可證明機構服務照顧品質正大幅提昇。

二、榮民權益維護方面

為防止年老榮民受騙，除蒐集相關防騙案例彙整函發各安養機構宣導，提供榮民參考外，更要求機構主動協調地區金融機構，遇有榮民異常或陌生人士陪同提款情形，立即通知榮家或警政單位，以防杜詐領。同時，為防止榮民被人利用，充當人頭，娶大陸配偶，而發生假結婚真賣淫之不法行為，退輔會於 92 年 4 月 15 日訂頒「安養機構就養榮民娶大陸配偶輔導作法指導要點」，對機構內娶配偶的榮民納入個案輔導對象，加強關懷。

三、員工專業知能方面

各榮民安養機構依「強化社工專業人力實施計畫」區分短、中長期兩階段實施，輔導現有輔導（社工）人員取得社會工作人員資格；另訂定「增進所屬機構社工人員專業知能實施計畫」，已有 95 位機構職員工參與社工進修學分班，期能參與社工師考試。

各榮民安養機構已管制輔導（社工）員，一律採外補方式進用「社工」專業人員，目前已進用 5 位社工師，並配合榮（總）院支援 5 位社工師，分別對 18 所安養機構輔導（社工）員實施兩階段之榮民個案輔導工作，大幅提昇榮民個案輔導水準。

另自 90 年度起，每年委託「中華民國長期照護專業協會」辦理一系列之照顧服務員進階訓練及高階領導人員經營管理研習班等課程，共有約 600 人次參與受訓，對提昇基層服務照顧水準助益甚大。

四、榮民生活品質方面

退輔會自 71 年度起即逐年調整榮民就養生活給付，由 2,466 元調昇至 92 年度之 1 萬 3,550 元，對改善安養榮民生活甚有助益。

各榮民安養機構均能貫徹每日供應三餐熟食、熱水沐浴，協助辦理門診預約掛號、各種證件（公車免費乘車證、身心障礙手冊）之申請及大陸探親或長期居住等服務工作，並持續為榮民鑲補牙齒、換補手杖、配發老花眼鏡等。且在宣導防止受騙、加強環境清潔與美化、防治感染登革熱等方面，均不遺餘力。

此外，為提昇榮民用餐衛生及多樣化，鼓勵榮民以「自助餐」方式用餐，並於 93 年 5 月 11 日由楠梓自費安養中心舉辦「安養機構榮民溫馨用餐作法示範觀摩」，重點為伙食管理作業流程、副食品採購及驗收作業、三餐菜色多樣化選擇、自助餐供應流程、養護榮民送餐服務、自炊榮民管理及安全衛生控管機制等。為廣泛蒐集榮民意見，以做為改進伙食之參考，每年均進行問卷調查統計，至 93 年 12 月，安養護榮民對伙食滿意度已高達 87%。

五、安養環境設施方面

依「榮家安養、養護設施（備）改善中程計畫」（88 至 91 年度），完成新建榮舍 2,336 床，整（修）建老舊榮舍，裝設隔熱防漏設備，改善電力系統、飲用水品質與消防設施、餐廚設施，並設置無障礙設施、污水處理廠及衛生下水道、廚房油水分離設備及失能榮舍空調設備，購置醫療、保健及復健、運動器材與文康休閒設施等。

為因應榮民、眷屬安養護需要，把握設施人性化、家庭化、社區化要領，奉行政院核定「榮家家區環境總體營造中程計畫」（93 至 96 年度），自 93 年度起，分 4 年將桃園、新竹、彰化、岡山、花蓮、馬蘭等 6 所榮家，全面改善為雙人有隱私的套房，各項生活及休閒設施（備），均符合高品質要求，將使年老榮民及眷屬，能在溫馨、安適有尊嚴的環境中安養晚年。

六、榮民精神生活方面

各榮民安養機構均秉持多元化、社區化之原則，自行舉辦之榮民團體文康與休閒活動，計有自強活動、影帶播放、康樂活動、球類、牌藝競賽、才藝研習及社區交流等。部分榮民安養機構設置小型影視廳，並規劃身心障礙榮民輪椅觀賞區，或帶領至戶外郊遊，榮民反映甚佳；自 92 年度起各機構分梯次帶領榮民赴退輔會農場等地自強活動旅遊，鼓勵榮民積極參與，提昇榮民精神生活。

各機構每年上半年，主動邀請社區老人交流，辦理榮民槌球、撞球、歌唱及牌藝等藝能競賽活動，使榮民參與社區活動；下半年定期配合榮民節，由退輔會擇一榮家主辦各安養機構榮民藝能競賽活

動，亦邀請鄰近地區散居榮民及社會老人組隊參加。

各榮家（安養中心）亦廣蒐地方藝文、旅遊、文化、宗教、農產品展售、美食推廣等活動資訊，鼓勵榮民踴躍參與，以拓展生活領域，協助帶動地方繁榮。

為擴充榮民生活及知識領域，消除榮民單調之生活，已於八德、彰化、楠梓及花蓮 4 所榮民自費安養中心規劃完成電腦休閒室，經 4 所安養中心舉辦示範觀摩後，頗受其他榮家肯定及榮民喜愛，正全面推廣至各榮家。

此外，各機構均設有宗教活動場所（佛、教堂），亦已協調運用地方宗教資源，定期辦理活動，並鼓勵榮民參與地方宗教活動。同時，各榮民安養機構亦依據「各安養機構社會服務室作法指導要點」，培養榮民個人興趣，倡導宗教、旅遊、文康及與社會各類團體交流活動，並專責疏導榮民心理障礙及病痛疾苦之撫慰，激發年老榮民活力，增進生活情趣，建立正確人生理念。

七、身心障礙養護方面

由於安養榮民年歲日長，身心障礙人數亦與日俱增，乃參照內政部「老人福利機構設立標準」，於各榮家闢設公、自費失能榮民養護專區，並自 92 年 6 月 1 日起，將養護照顧服務員比率由 1:8 之最低標準調昇至 1:5，更訂定每日（週）照護基準，強化服務照顧措施；同時由各榮（總）院分別按地區輪派醫師進駐榮家門診、協助訓練護理及病患服務員，使養護照顧更為完善。

為使年老失智榮民能獲得更專業化及人性化服務照護，88 至 89 年間退輔會特

於桃園、彰化、岡山及太平 4 所榮家設置各 100 床失智養護專區，除派員至內政部「寧園安養院」(專門收容中度以上失智老人)觀摩學習，並假玉里榮院舉辦失智養護示範觀摩研習會，另有 4 所榮家首長及保健組組長，參加臺北市政府、天主教失智老人社會福利基金會及耕莘醫院共同舉辦之「失智症照護國際研討會」，以充實照護人員專業知能，提昇照護品質

八、服務人力運用方面

近年各榮民安養機構均已依政府事務勞力委外政策，將警衛、廚工、照顧服務員、清潔、水電等事務性工作，依「政府採購法」規定逐次辦理委外。

為能充分發揮替代役役男服勤功能，退輔會已會同安養、服務、醫療機構編成宣導小組，透過教育部軍訓處協助，分至各大專院校宣導，以期鼓勵相關科系之在學替代役男，能至退輔會所屬機構服役，發揮所長。

為有效管理運用工級人力，退輔會訂頒「安養機構工級人員管理要點」，養護堂照顧服務員以 1:5 比例配置，安養堂照顧服務員以 1:15 比例配置，並要求安養及養護照顧服務員，每日依基準表執行工作，同時要求各榮民安養機構訂定管理運用、考核評比、職期輪調等具體作法，以落實榮家(安養中心)照顧工作，提昇服務品質。

九、安全維護工作方面

內住榮民年邁、行動不便者居多，為防範火災及其他意外造成傷害，各安養機構均訂有「災害防救應變計畫」，並與地方警、消及醫療單位，建立防(救)災聯繫及人力、物力支援管道；每半年定期實施

實作演練，培養員工、榮民緊急應變能力。

同時，為確保榮民生命財產安全，退輔會訂頒「各安養機構設施(備)安全檢查指導要點」，對各安養機構榮民寢室、廚房、機電動力中心、辦公室、福利社等之電源、插座、電器、瓦斯、鍋爐、油槽等實施全面安檢。

另亦訂頒「安養機構值勤及巡查指導要點」，要求各榮民安養機構結合單位特性及需要，訂定具體作法貫徹執行外，並安排首長及主管等重要幹部，實施夜間巡查紀錄備查。

此外，針對傳染性(SARS 等)及季節性(登革熱、腸病毒等)疾病，要求榮家加強環境消毒及榮民個人衛生保健宣導措施，建立榮民健檢手冊，每年主動為榮民接種老人流行性感感冒疫苗，定期實施老人年度健康檢查。

十、勸導榮民內住方面

為避免單身外住或有眷外住遭親屬棄養之就養榮民流落街頭，退輔會訂頒「各安養(服務)機構勸導訪查單身就養榮民內住榮家安養作法暨考成評比實施要點」，責由各榮民安養及服務機構依照目標人數，就責任地區外住榮民，配合平時連繫訪問作法，積極加強訪查勸導作業，期能充分運用榮家資源，協助單身榮民返家獲得妥善照顧。自 85 年起實施至 93 年度止計勸導外住單身榮民返回榮家安養 1 萬 612 人。

十一、配合辦理資源共享方面

為配合政府整體社會老人福利政策，已開放部分安養資源，供安置社會貧困老人及身心障礙者，具體措施如後：

釋出部分資源：將原新竹就業講習所

舊址，撥交臺灣省政府採「公辦民營」方式設置「臺灣省寧園安養院」，共 250 床，辦理失智老人與植物人之養護照顧。另楠梓榮民自費安養中心位於臺南縣烏山頭之前址，地上建築物無償轉撥嘉南農田水利會，並由臺南縣政府輔導籌設老人養護機構。

接受委託照護：運用馬蘭榮家部分設施，接受內政部委託，自 84 年 7 月 1 日起養護各縣市中低收入失能老人及身心障礙者，總計床位 288 床。

促進民間參與：為配合政府促進民間參與公共建設之政策，退輔會採取下列措施：馬蘭榮家附設「慎修養護中心」，接受內政部委辦社會中低收入戶老人及身心障礙者養護專區。除第一期房舍 168 床保留供臺東榮民醫院遷建後辦理護理之家外，第二期房舍 120 床委由民間採 ROT 方式經營，並於 94 年 1 月 1 日委由「永和復康醫院」經營照護工作。另屏東榮家亦以 ROT 或 OT 方式委外，規劃整建「仁愛堂」100 床接受委託養護高高屏地區中低收入戶身心障礙民眾。

十二、返鄉長期居住方面

至 94 年 3 月止赴大陸長期居住之就養榮民共計 4,863 人，退輔會近年來均依施政計畫，派員赴大陸訪問，一般榮民反映良好。另依據 92 年 10 月 29 日修正公布之「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 27 條規定，修正「就養榮民赴大陸地區長期居住就養給付發給辦法」，每半年辦理指紋驗證乙次，退輔會並於 93 及 94 年分別委請法務部調查局對各安養機構相關業務承辦人員（共 90 人），實施指紋驗證訓練；另各榮家定期匯寄其生活費，並配合三節

發函連繫慰問榮民。

十三、學者專家評鑑方面

為有效提昇榮民安養、養護品質，退輔會參照內政部評鑑臺閩地區老人福利機構之項目、標準與方式等，於 91 年 7 月聘請評鑑相同之學者專家，對退輔會各安養機構全面評鑑，總成績平均 84.2 分，學者專家對各安養機構首次評鑑成績咸表肯定。有關評鑑意見，退輔會已管制逐年編列預算改善，並列為績效管理考核追蹤複查。本（94）年持續實施，期不斷提昇服務照顧品質。

十四、防範 SARS 疫情

為防範「嚴重性呼吸症候群」(SARS) 疫情，退輔會自 92 年 3 月起指導所屬各安養機構加強防疫工作，除嚴格追蹤管制大陸探親返臺榮民，立即送至榮院體檢隔離外，並撥款補助購置各類防疫材料裝備，每日針對居住、聚集場所消毒及為榮民量測體溫 3 次，每週實施家區環境澈底消毒乙次，成效良好，於 SARS 期間達到零感染之佳績；退輔會並訂頒「後 SARS 時期防疫工作指導要點」，將此項防疫工作列為爾後年度重要施政項目之一，持恆經常落實執行，以確保榮民身體健康。

伍、未來發展願景

基於永續發展需要，惟有不斷地秉持「崇功報勳」核心價值，研究創新並落實榮民就養制度及服務照顧工作，方能與時俱進，符合國防政策效益。茲就未來發展願景及相關策略說明於後：

一、建構公平合理的就養制度

榮民就養制度始於 42 年，由於時空環

境及榮民就養安置需求不斷變化，賴以依循辦理之「國軍退除役官兵就養安置辦法」（以下簡稱就養安置辦法），迄今已修正 12 次之多，為使榮民就養制度契合時代及榮民需要，區分下列兩階段，研修就養制度：

(一)現階段作法：

因應政府組織再造及便利榮民申辦作業需要，預訂本（94）年 7 月 1 日起，將榮民申請就養及安置後之異動、調整、停止、恢復等審定權責，下授各安養、服務機構，並要求主動輔導協助榮民取得相關文件，據以申請就養及相關事宜，以簡化程序，方便榮民。

依據「國軍退除役官兵輔導條例」第 16、17 條規定，將部分供給就養及榮民配偶併同自費安養，納入就養安置辦法規範外；重新定義榮民全家人口計算標準，並將社會福利津貼及具有公共地役關係之土地排除計算，刪除退輔會所屬農場墾員不予安置規定，以使現階段就養制度，符合公平合理原則。

(二)中長程作法：

考量未來 5 至 10 年以後，榮民年齡結構、家庭經濟狀況及安養、養護需求比重，可能會大幅改變，為使榮民就養制度符合時代及榮民需要，依據「國軍退除役官兵輔導條例」第 16 條規定之「全部供給制」、「部分供給制」及「授權訂定標準」等規定，以維持榮民基本生活及有效運用就養資源為原則，評估研究規劃榮民就養分類分級制，以使有限之就養資源能公平合理的充分發揮效益。

未來榮家資源運用仍以榮民及其眷屬優先安置，如有多餘資源，則秉持資源共享之政策，以同屬為國服務之警察、公教

人員為安置對象，以符政府報勳之原則，至一般社會老人或身心障礙者，則視資源狀況及地方需要，適時評估檢討辦理。

二、營造溫馨祥和的頤養環境

退輔會所屬安養機構除 4 所安養中心及白河榮家設施，係逐年配合施政計畫改善，較符頤養需要，其餘榮家設施均已老舊，不符年老體弱榮民生活需要，亟須改善；此外，服務人力及組織功能，亦須配合政府組織再造，予以適當調整變革，以符時代要求及效益，現就未來規劃發展及改善方向，說明於後：

(一)在軟體方面：

前瞻未來發展及榮民頤養需要，將榮家功能定位為公、自費安養、養護（含失能、失智）功能兼具之多層次照護機構，並據以配合施政計畫規劃發展。

根據榮民區域分布狀況及安置需求，配合政府組織再造，整併部分榮家，並以服務照顧功能為取向，修正「榮家組織規程」，調整人力及組織結構，促使榮家符合專業化要求。

持續配合事務勞力替代措施方案，管制工級人力員額，將事務性工作委由民間專業團體辦理；並將職員部分之行政人力，調整為 20% 以下，增加社工及醫護專業人力外，以提昇服務照護品質為目標，每年定期委請專業機構或團體代訓員工，或鼓勵員工在職進修，充實專業知能。

持恆要求榮家秉持「以榮民為尊」的服務理念，結合員工專業知能及愛心服務，將榮民視為親人般的服務照顧，進而將榮家營造為溫馨祥和的大家庭，以使每位榮民均能感受到家庭的溫暖，並有尊嚴的頤養天年。

持續維持榮總支援榮院、榮院支援榮家(保健組)之三級醫療網垂直支援體系，強化榮家醫護服務能力及品質，以使榮家安養、養護及醫護功能兼具，達到「在地老化」之政策理念。

依據行政院「六星計畫」，訂定「各安養機構社會參與實施要點」，督促榮家充分運用社會資源，鼓勵體能健康之就養榮民，能積極參與社會活動，主動提供外展服務，以促進機構與社區良性互動，拓展榮民生活領域，豐富生活內涵，並獲社會認同與肯定。

(二)在硬體方面：

在榮家設施整建方面，以人性化、家庭化、保健化、社區化及公園化為要領，並以個人隱私之雙人套房式，為生活空間改善標的，以符合現行單身安置及未來榮民夫婦頤養需要；家區環境及建物造型色彩，應重視地方及社區特色(質)，俾融合地方及社區環境。

以3—4年為階段，評估規劃榮家家區環境總體營造中長程計畫，期將榮家重新營造為現代化頤養環境，有關規劃作法如下：

以93—96年為第一階段，針對桃園、新竹、彰化、岡山、花蓮及馬蘭榮家為整建單位，除將榮家環境規劃為安養、養護、

休閒、保健及行政等5個專區外，並把握增加綠地、植栽、公共藝術品及懷舊佈置之原則，美化家區環境。

目前正配合政府組織再造案，秉持上述要領及原則，開始評估檢討規劃其餘榮家之第二階段總體營造計畫；此外亦持續根據榮民安養、護照顧及醫療保健需要，逐年配合施政計畫，改善添購相關設備，期於100年底前，將所屬榮家重新打造成為現代化頤養機構。

陸、結 語

輔導榮民、照顧榮眷乃政府一貫的政策，為政府重要施政之一環，攸關國防建軍、經濟建設、社會安定至鉅。50餘年來，退輔會貫徹政府政策，順應社會變遷，建立起完善的退輔制度，積極爭取榮民權益與福祉。未來，退輔會將持續秉持「以榮民為尊」之服務理念，定期檢討相關服務照顧措施，以做好榮民就養安置工作，俾使需要安養、養護之榮民(眷)，皆適得其所，獲得最周全、妥善之服務照顧。

(本文作者：林楹棟現為行政院國軍退除役官兵輔導委員會專門委員；賴資雯現為行政院國軍退除役官兵輔導委員會科員)

參考文獻

行政院國軍退除役官兵輔導委員會製(2003)抗煞專輯。

行政院國軍退除役官兵輔導委員會編印(2004)榮民服務白皮書。