

再論營利性組織參與老人安養護機構 經營的可行性探討

郭登聰

一、導引代前言

內政部曾在民國 92 年 12 月及 93 年 4 月期間，就研商老人福利機構是否開放營利事業組織經營，召開二次的討論會。何以舉行此等會議，就如同主席內政部林次長中森所言，這是順應總統府經濟顧問蕭萬長先生所提照顧產業的扶植機制建立。同時也考慮我國已邁入高齡化國家，因此政府資源供給上恐有不足，而須仰賴在政府與非營利組織所提供的服務照顧之外，能增加另一個照顧產業的機制。亦即營利組織的引入，以彌補現有的不足。然而，在與會的人員包括政府官員、機構代表、學者專家或團體人士等，對此議題的意見卻是極為分歧。在官方立場的反應，原則上是順應政策的發展配合實施；業者之間則是顯露出矛盾情節，一則歡迎營利經營的合理化，二則卻又擔心面臨生存競爭的考量；學者專家則亦分為支持此等發展趨勢的到來，但亦有反對此舉將危害對弱勢族群的照顧，尤其是在品質監督方面；至於福利團體則同等站在所謂為案主權益維護，更甚則是擔心社會福利將面臨營利化的衝擊。儘管這二次的討論並未能取得完整的共識，但普遍皆認為基本對老人的福

社權益應更為慎重，且若要朝向營利性組織參與的思考或施行，需有更完整的配套。(陳美蕙，2003、2004)

面對營利組織參與或介入社會福利服務的經營或運作，確實是值得思索和討論。上述的差異或分歧某種程度上反應出，社會福利的學術或實務方面對此等的擔心及憂慮。此種心態，在第二屆民間社會福利研討會：「臺灣的社會福利發展－全球化 vs 在地化」主辦單位的共同聲明，更為清楚和明確。在對當前社會福利的共同訴求的聲明中，共分九點，即：(一)發展經濟不能犧牲社會福利(二)稅制改革刻不容緩(三)反對社會福利走向營利化(四)建構完整的社會福利服務網(五)建構完善之全民經濟安全體系(六)保障勞工權益(七)強化青少年公民地位(八)促進性別平等(九)提升社會福利專業人員品質。對此聲明，原則上是反應及凸顯國內社會福利相關團體對於當前社會福利發展的一種期許和擔心，確是值得肯定。(臺灣社會工作專業人員協會等，2004)

唯在此聲明第 3 條所提，反對社會福利走向營利化，意指社會福利應以公部門的供應為主，對於私部門，尤其是以營利為主的企業介入社會福利是持反對意向。對此，在其主張中提及(一)照顧服務以非營

利爲之，政府需承擔照顧人民的基本責任，保證人民皆能享有負擔得起，及一定品質的照顧服務，(二)在照顧服務體系尚未建制完成前，停止一切有關開放營利化的行動。對於此等論點大致上是有其關聯的脈絡可循，確是值得肯定。唯所謂的停止一切開放營利化的行動，事實卻是模糊不明。到底此營利化是指營利性組織所爲或是非營利性組織所做，此營利化的界定又是如何，是值得商榷和討論。誠然，對於這份共同聲明是否可做爲國家政策發展的依據，是不得而知。但其揭露或表達某些福利的意向是可以理解。但這項聲明及前述的內政部會議中，都凸顯一項訊息，即社會福利方面對於營利的組織之參與或介入，我國社會社會福利服務的範疇是反對和焦慮的。

基本上，營利性組織會進入社會福利領域是在一套脈絡發展下的必然。亦即在社會福利民營化的行動開啓之後，引發民間參與的趨勢，而這種民間的參與則是包含非營利性組織及營利性組織。(郭登聰，1999a)其次亦有者認爲在現行政府提供的社會福利服務不足的情況下，民眾居於自身需要，社會自然會鼓勵營利性組織的進入。(翁福居，1994)再者我們也都了解，自從老人安養護機構放寬 50 人以下可免財團法人登記。但接連著「三不」的規定，即不可募款、不接受補助、不可免稅等，所遺留下的諸多的問題，包括機構屬性、是否爲營利機構、歸何者管理、由何種部門管理、稅賦問題、成本考量、營運規模、政府態度、如何收拾殘局及對消費者的保障等議題，(郭登聰，1998a、1999b)，似乎一直到今日都未能得到妥善的對策和解決。這也難怪在內政部所召開的前述的座

談會上，有機構或業者代表，仍希望政府不應完全棄絕這些小型機構，必須針對他們的特質、功能、需要和問題，能對三不政策有所調整。

綜此，我們約略瞭解營利性組織何以跨入社會福利領域的原由。但事實而言造成這種促動或發展的現象，恐仍有其他條件或因素導致。尤其是整個社會福利發展的意識，政府政策，營利或非營利組織的本質變遷及民間意向上恐都是值得重視。畢竟這原本是一個井水不犯河水的領域，何以在此時刻會有越界的行徑，其可能不是簡單的說明可達成。同時，發現社會福利方面對於營利行爲及營利性組織介入的強烈反對，這種態度或立場自有其淵源。但問題是，當整個發展已逐漸轉變或形成之際，我們又將如何去看待和面對，可能都值得審慎思考。本文的目的即是朝這種的發展情況下，試圖拆解這內在的機制，更重要的是我們社會工作或社會福利層面又將何以面對或對應，是文章所要處理的。

二、背景與問題

探討營利性組織進入社會福利的範圍，一般的直覺都是以老人福利的安養護或長期照護機構的經營或運作爲主。但眾所皆知，儘管我國的各項社會福利法令皆未提及允許營利性組織介入社會福利的工作，也就是都載明得由財團法人登記的非營利性組織爲主。而日後有關老人及身心障礙方面，允許 50 人以下的小型機構可免財團法人登記，已是一個特別的融通（參見兒童及少年福利法第 52 條，老人福利法第 12 條，身心障礙福利法第 59 條）。而這些福利措施雖亦提及允許或鼓勵民間參與經營或提供服務，而這些亦都以非營利組

織為主。然而雖在此等限制之下，我們都看到眾多的托育服務的機構或組織都是由民間或私人提供，而這之間的經營運作亦皆充斥著營利的思維及行徑或是在非營利之名底下卻有諸多的曖昧情況發生。(郭靜晃，2004)

何以老人及兒童的服務會產生這種情況，而在身心障礙保護者方面較少。對此簡而言之，是身心障礙保護者的人數及所形成的較弱勢的服務市場，是政府或一般慈善或福利性組織的責任和使命。相對兒童及老人則是在人數的眾多，政府又無力全力提供，且這要求的服務有所分別及差異，自是會形成非營利性組織之外的組織或機構有所意願插手或介入。

當然，本文在此所要討論並非焦距於此課題，而是回歸本文何以老人的安養護或長期照護機構是主要的訴求。事實上，這種說法是以現實的情況做基礎，倘若政府對於整個社會服務或老人福利服務的思考更開放或刺激的話，可能包括文康機構或服務機構亦都可能包含在內。何以有此說法，最重要是得回溯整個老人福利課題的發展性及背後之嚴肅性。

在一本名為「世代風暴」人口老化即將引爆的經濟危機的書中，作者提到對於美國社會在 2030 年即將進入一個老人社會的想像，但更重要的是本書提及這種情況下老人所造成的負擔，尤其是在財政將會引發的重大災難。(葉家興譯，2004)事實上這種警語早在彼得·皮特森(Peter. G. Peterson)的「老年潮」一書中早就提出。老年潮將引發的是經濟與商業的問題，同時也是倫理的問題，甚而在政治上、文化上及國際政治上都有關聯，當然更重要還是財政的巨大負擔。(王晶譯，2000)相對

於美國的情形，我國的人口老人問題亦復如此。在天下雜誌一篇「養不起的未來」的專題，看到我國搭上高速的老化列車，所造成的種種老年問題，職場的早退，子女的依賴，家庭功能不彰，老人的照顧問題及各種問題嚴重性，而相對整個國家社會的對策尚未明朗或早做準備。(楊瑪俐，2002)而同年的遠見雜誌也曾以「當高齡化碰上少子化」為題，提及少子老化所導致各項衝擊，尤其是老人將面對失業或失去尊重的危機，或是銀髮產生興起及對老人價值的重視等課題。(楊永妙、張玉文，2002)在在都令人擔憂此等老化問題，所將造成或帶來的影響。

行政院主計處的一份研究報告中，發現我國在 2000 年應老人人口比率已達 8.6%，依經建會估計到 2050 年我國人口老化比率將高達 29.8%，而這所造成的問題，包括(一)人口老化的加速(二)扶老比率攀升(三)偏遠地區老化嚴重(四)老年就業偏低而且以務農為主(五)與子女同住之老年人口遞減(六)獨居老人將日愈增加(七)每百位老人有 10 位需要長期照護(八)長期照護機構分部不均(九)老人人口平均醫療支出增加。(劉訓蓉，2003)

歸納上述的討論，大致可以整理出下列關於老年人口所帶來的課題：

- (一)確立我國人口老化的嚴重性。
- (二)注意少子化所帶來的影響，尤其是與人口老化的關聯。
- (三)人口老化伴隨者與失業的提早之牽連。
- (四)人口依賴情形的成長。
- (五)獨居老人的增加與家庭功能解組的關係。
- (六)老人照顧體系的需求增加。

尤其是在老人照顧體系的需求，行政院於 1998 年核定實施「加強老人安養服務方案」，已提到如何建構一套針對老人在：(一)保障老人經濟生活(二)維護老人身心健康(三)提升老人生活品質(四)充實老人照顧人力設施(五)落實老人居住安養服務等五項目標上所欲建構的一套安老體系，但其背後所面對的老化人口所造成的威脅和壓力是可以了解的。(林維言，2000)當然，在面對整個人口老化的挑戰自不單純仰賴加強老人安養服務即可畢其全功。在歷年來國家所訂定的老人福利政策及老人福利法規，也大都看到這些反應或對應的端倪。無論在經濟安全上，居住安養方面，心理及社會適應，教育休閒及健康醫療各方面都有相當的反應。(王國慶，2005；林顯宗，2005)

當然，我們理解整個人口老化將伴隨的各種問題及所需的對策是極為複雜。但在此本文所關注的更是由於整個社會變遷的情形下，尤其是造成的家庭變遷包括家庭結構，家庭功能及家庭資源各種條件的改變，對於老人長期照護或照顧的情況，從居住安療養機構的比率增加，與子女同住的情形下降，對奉養觀念的改變等，都意味著一個未來老人照顧的價值與型態的逐漸改觀。(邱怡玟，2004)

由此，我們更能平心的看待對於這種轉變，整個國家、社會、市場或民間要如何去面對這種考驗和挑戰的到來。在此，我們毋寧不必對於人口老化給予過度的負面評價，尤其是其所帶來或造成的經濟財政負擔。但其所產生的問題或嚴肅性，則是我們必須坦然以待。尤其是在這照護或照顧的資源或體系，無法由政府或相關體制全權滿足或提供之時，那麼所遺留的問題就是如何解決，由誰解決的開始。而民

間組織或私人力量，營利或非營利介入的討論，正是因而開展。

三、意向與選擇

從前述的討論約略瞭解，何以非營利組織可以介入老人福利服務，尤其是在安養護及長期照護系統的背景脈絡。但對此可能令人質疑，到底這個可能性或潛在性有多大。或者用更通俗的話語，即一般營利性組織的運作大都是甚於市場的供需原則而來，換句話說到底市場安在。對此個人曾為文提及，乍看在現行的情況下約略可發現機構供過於求的問題，且營利性組織的介入含偏重在大型化，另老人的居住意願不明朗且與子女同住的意願仍強，又營利性組織的價格昂貴，同時存有居住機構的恥辱感，最後更擔心這些機構的管運不良等問題。(郭登聰，1999b)

在此，引用內政部所作 91 年臺閩地區老人狀況調查報告的資料，進一步分析(內政部，2002)。

(一) 65 歲以上的健康狀況算好者占三成左右。

(二) 65 歲以上罹患慢性疾病及重大疾病者亦有三成以上。

(三) 65 歲以上經濟來源子女奉養占五成以上。

(四) 65 歲以上的經濟狀況大致夠用占六成以上。

(五) 65 歲以上平均每月生活費 6,000 至 1 萬 2,000 元為多。

(六) 65 歲以上的福利需求以免費老人健康檢查占六成以上。

(七) 65 歲以下需求較低的以送餐服務最多占七成以上。

(八) 65 歲以上利用服務措施以老人免

費健康檢查最多。

(九) 65 歲以上使用福利滿意度亦是老人免費健檢最多。

(十) 65 歲以上老人對福利知道而未用以長青學苑最多。

由此，似乎無法看出有關對於老人安養護照顧的需求，不過在此報告中卻有下列訊息值得重視：

(一)在問及老人對福利需求有關進住老人安養及養護機構，很需要為 11.69%，還算需要 7.73%，不太需要 24.12%，很不需要 50.70%，不知道 5.76%。

(二) 65 歲以上老人對安養或養護機構服務品質的看法，滿意為 36.19%，普遍為 22.10%，不滿意為 19.79%，不知道為 21.93%。

(三) 65 歲以上老人對安養或養護機構服務品質不滿的原因，以設施太差占 27.03%，機構規模太小或收容太多占 6.31%，床位不足一床難求占 0.90%，機構活動空間不構占 8.11%，衛生設備太差占 24.32%，消防安全設備不足占 0.90%，無障礙設施不足占 0.90%，服務人員態度不佳占 52.25%，其他占 30.63%。

(四) 65 歲以上老人對未來生活最擔心，健康問題占 23.99%，居住問題占 0.92%，子女照顧問題占 5.8%，子女奉養問題 3.34%。

(五) 65 歲以上老人對福利措施重要性看法，進住養護機構及安養機構，很需要為 34.53%及 32.73%，還算需要為 27.87%及 27.77%，不太需要為 16.43%及 17.91%，很不需要為 10.62%及 11.03%，不知道或很難說為 10.55%及 10.55%。

由上述的調查報告可能透露肯定的訊息，即國內的老人對於進住安養護機構或

其他的看法立場，似乎並不突顯或積極。不過最後意向卻又顯示其並未對進住此等機構的認知全然排斥，此舉確是令人困擾要如何做判讀。對於此等訊息，可從下列幾方面來看：

(一)從現今的狀況老人對於進住安養護機構的觀念仍然未完全受現實情況的影響，即理想上仍希望與子女同住為主，而不願面對家庭變遷所可能造成的變化。

(二)普遍安養護機構的印象仍是負面為多，尤其是對服務人員及整體服務品質的擔心。

(三)不過卻未全然放棄，對於進住安養護機構需要性及可能性似預留伏筆。

大致歸結而論，即由此可以看到倘若營利性組織欲進入此項服務領域，可能仍有段距離和時間。而這可能是現行擔心營利性組織介入者應可疏解釋懷之處。但是另外透露對現有服務品質不滿，也意謂日後大家對於安養護品質的重視。未來任何組織無論營利或非營利者皆應注重，目前國內仍以小型機構提供安養護服務為主，或是財團法人機構為次的前提，何者可以達成品質的維持是重要關鍵，而這也正是營利性組織介入的一個可能機會。最後老人們並未對進住安養護機構的需要性完全放棄，而這更是一個可能日後營利性組織參與介入的契機所在（內政部，2004；主計處，2004）。

當然，若再引用現階段有關老人對安養護機構的使用或決定等項的研究，普遍可以有下列的發現。即一般老人對安養護機構或資源的運作偏低（張宏哲，2002）。而這也可與內政部所呈現的安養護機構進住率或使用率不高互相呼應。不論一般老人或失能老人，在討論進住安養護機構，

其中先不論是營利或非營利性質，一般都認為尚未全然成熟的討論，重要是仍要考慮家庭的經濟因素。(謝美娥，2002)而在決定的過程中尤其是對於失能者時，兒子與老人之間都有其一定程度的決策權利，但在某種情況下兒子或家人可能為老人做某種決策的確立。(呂寶靜，1999)整體而言，以現今的狀況或條件之下也難怪老人對於老人安養護機構的討論或接受仍處於一種漸進式的轉變過程，而非一蹴可及。(謝美娥，2004)

即使態勢如此，何以仍認為未來老人進住安養護機構或長期照護機構的可行。尤其是對於營利組織而言，其可能發展及市場何在。事實而言，在上述的探討中約略預留多種可能線索：(一)家庭變遷及功能的轉型(二)少子化的後續發展(三)獨居老人的增加趨勢(四)對安養護機構不全然棄絕(五)老人經濟保障的逐漸成熟。

上述，都是值得延伸探討的課題。但同時也要瞭解有關老人的安養護或長期照護的機構或相關設施的經營一直有三種層次可分，一為由政府負責提供的型態，而可分自行經營或委託經營；二是由財團法人的非營利組織承擔，其模式也可分自行興建經營，或是承接政府的公辦民營型態；三則是營利性組織的經營方式，此等即從市場需要及資源配置的角度各自滿足。一般而言就政府經營的層面其考量是以低收入戶或弱勢者為主，其存在雖有諸多爭論；尤其是在民營化的趨勢之下，但仍有其功能及空間。(郭登聰，2001a)而非營利組織經營的老人福利機構相對優缺點，尤其是其所必須面對的市場競爭的挑戰或威脅，(楊培珊、吳玉琴，2003)而大型財團或營利型態的組織自有其適合市場

特定經濟階層需求，或是對於服務品質需求考量者的滿足，但是相較之下在現行社會福利服務愈趨向小型化、社區化及在地化的考慮，這些財團的大型化、機構化、非在地化的方式就有其存在及經營等的困難。(蔡錦墩，2005；林韋萱，2004；曾思瑜，2001)

由此，我們可以預見，在探討營利性組織是否介入或參與老人的安養護或長期照護機構的經營或運作，以目前的時機或情況，似乎並非最佳狀態。但是，這並不預言其未來發展不全然存在。簡言之，在老人的意向上並未全然根除或放棄，而這之間就成為一種時機的考量，或說是一種經營風險的存在。同時我們也發現確實營利組織的現有參與型態也多是站在某種模式的考慮，尤其是規模經濟的思考，而這可能所產生的結果與福利發展的在地化，社區化或小型的趨向上未必一致，因此其中經營風險可能相對提升。又在現行政府未能全面滿足老人各階層在福利照顧的前提之下，對於有能力的或一般老人，可能我們就必須預做服務滿足及選擇多元的安排，以免忽略這群人的應有權利。而這些即可能是構成這種所謂市場可行性或潛在性及發展性的條件及理由。

四、思潮與政策

當然探討營利性組織的參與或介入老人福利機構，無可懷疑是整個背後脈絡及民眾的意向做前提。但是今天在討論此等情事時恐不能忽略，這股趨勢是只有存在我國或這已是一種普遍的現象，特別是在福利思想、潮流下所建構的結果或產物。眾所瞭解在面對福利國家的危機討論之後，70年代至80年代社會福利的發展是

逐漸趨向多元化、分散化、民營化及商品化的結果。(古允文, 2000; 林萬億, 1994) 而在其調整、改變的方式或途徑中, 有包括第三條路在內及各種意識型態或主義的產生。(古允文, 2001) 或更清楚的無論新自由主義之路、保守福利體制之路或社會民主之路一些包含工作福利、社會投資、市場化、私有化等概念的型態接踵而來。(林萬億, 1999) 其中尤其是福利多元主義所預設的社會福利的多元供給包含個人、家庭、社區、非營利組織、企業組織甚或營利性組織都被認為可能的趨勢。(萬育維, 1996) 而且我們若深入思考民營化的發展, 尤其是社會福利民營化的結果, 雖然在我國的情況大致是採用狹義的方式, 僅是以公辦民營及委託服務為主, 但是在其發展的邏輯和軌跡, 營利性組織參與社會福利的經營或服務是必然且可行的。(郭登聰, 2001b) 畢竟我們理解民營化所指並不是僅限於非營利組織而已, 尚包括營利性組織在內。同時民營化亦可能發展為「商品化」, 而這是進一步將市場機制與營利性組織納入, 社會福利不再必然是服務性、免費或低成本, 也可以有營利的目的。(古允文, 2000)

順此, 雖可以瞭解這個發展的方向和因果。但在我國卻仍處於一個爭論的過程, 其中原因當然包括大家對於我國是否為福利國家, 或是應該走向福利國家, 甚或連帶對是否應有民營化都存有諸多的爭執; 因此更妄論走向營利性組織的介入。(郭登聰, 1999) 尤其是在本文的前述看到社會福利組織團體, 對於營利性組織的強烈反對即可見著。不過這之間並不意味整個社會福利組織即全然枉顧整個福利國家的轉變及調整的發展。起碼在行政院公

布的 2004 年的社會政策綱領上已清楚的看出社會福利發展應依下列原則:(行政院 2004) (一)人民福祉優先(二)包容弱勢團體(三)支持多元家庭(四)建構健全制度(五)投資積極福利(六)中央地方分工(七)公私夥伴關係(八)落實在地服務(九)整合服務資源。等項內容皆意味這種對原本思維福利國家圖像的調整, 同時在政策發展的方向及規劃上亦朝向具有積極性或社會投資內涵的社會福利政策存在。(傅立葉, 2002)

即此, 在這種國家政策依循的意識形態上, 並不全然不認同或反對民營化的觀念, 那麼在此邏輯之下, 如何去面對一個完整或周延的民營化結果, 或說是營利性組織的參與福利服務, 應不是一個對錯的問題, 而是時間或時機的考量。誠然, 本文無意用過於概括的方式來意指接受民營化, 公私夥伴必導向營利組織甚或未來的福利產業的形成。畢竟這之間仍有諸多的爭論或疑點, 必須釐清。或是做為一個方向的發展, 政府訂定的周延或應有的配套都是在考量之中。而這也是回溯文前有關社會福利團體或組織在聲明中所言, 在照顧服務體系下尚未建制完成之前, 停止一切有關開放民營化的行動的訴求。更何況內涵中所強調政府的應負的責任更不可鬆懈, 此等自是可以理解和領會。

承續著這套社會福利發展意識形態的推導, 可以印證國內的政策或立法又如何來反應這項發展的結果。基本上我國對於民營化的推動是一項既定的政策建構。在 1998 年政府推動的「政府再造綱領」中, 清楚的提出三項重要工作即組織再造、人力及服務再造及法制再制。而展現整個民營化的理念及實踐內容。(郭登聰, 1999a) 而這項活動在近期的發展更落實為:(一)組

組織調整(二)去任務化(三)地方化(四)行政法人化(五)委外化(行政院 2005)。由此可見這套民營化實施的整體建制之啟動，而在社會福利方面，雖然民國 86 年有「推動社會福利民營化實施要點」的訂立，此要點雖是極為簡陋且不足，最後終隨著整個國家在民營化法治的調整之下消失褪去，取而代之的是國家有各項推動社會福利民營化的依據，包括「行政院所屬各機關業務委託民間辦理實施要點」，「行政程序法」，「政府採購法」，「促進民間參與公共建設法」等項的配合，使整個社會福利的民營化發展做近一步的周延和提昇。(郭登聰, 2005)由此，亦可見整個社會福利民營化推動在我國的具現和落實，唯期間雖仍有諸多的不足和缺失，但起碼有承襲政府一套對於民營化的立場和態度而做推動。

有了民營化的法制依據之後，看到對於老人福利服務之各項包含安養護及長期照護機構的政策思考。除了前述的老人福利法所揭示的福利政策之外，民國 87 年的「加強老人安養護服務方案」也是重要的支撐。但真正的影響到探討營利組織介入的政策則屬行政所提的「照顧服務產業發展方案」。此發展方案的來源原本是與立法院在 2003 年通過「公共服務擴大就業暫時條例」，其中提及「照顧服務」為公共服務的一環有關。本身內在的精神原本是針對國內的失業率問題解決而來，然內政部即順此在 2003 年通過「內政部的照顧服務方案」，企圖利用此案達成福利機構照顧服務工作。包括各類社會福利服務中心照顧服務工作，充實老人社區照顧人力，社區福利服務網及街友個案管理輔導等項。本案一則可解決失業的問題，以增加就業的參與；同時也可以促進對弱勢族群的照顧。

(邱汝娜、鄭文義, 2003) 誠然，「照顧服務產業發展方案」是依民國 90 年奉當時行政院張院長指示，為加強推動福利產業而來。重要的是本案鑑於民眾福利需求多元化，建構完整福利產業非一蹴可幾，為能在短期間以有限資源同時達到促進就業，提升民眾生活品質之目標。本方案以先行發展具需求急迫性，訓練容易，可企業化且與現行資源不重複之服務項目，並以建構高齡化社會老人，身心障礙者之照顧支持系統為主要內容，而有此方案。其發展的策略包括：(一)建立照顧服務管理機制，加強服務輸送體系，(二)引起民間參與機制，充實多元化照顧照顧支持體系，(三)全面提升照顧服務品質，保障服務使用者權益，(四)健全照顧服務人力場所與建立照護制度，促進照顧服務專業化，(五)配合本國照顧服務產業發展，適度調整外籍監護工之引進政策，(六)相關法規鬆綁及措施調整，排除民間參與障礙，(七)推動溝通及宣導工作，建立照顧服務資源網路。(行政院 2002) 雖然此方案一般認為是以解決失業問題為重，但是其第 6 項的鬆綁內容，也為如何推動照顧產業的發展預留發展的規劃並建議老人福利法及身心障礙者保護法應修法配合。同時提及照顧住宅的考慮並積極協助照顧服務業者排除困難，因此對日後引進營利性組織的參與福利產業或福利服務工作助益所在。

事實上，眾所皆知此方案的規劃和推動，與當時擔任總統府經濟顧問小組負責人的蕭萬長先生的建言，具有相當的影響力和關連性。其將老人照顧分為機構照顧，社區照顧及居家照顧，且由營利與非營利共同去承擔，使福利與市場機制結合。(ET Today, 2003.9.17) 這種構想也因

此影響到原本提出的照顧服務產業發展方案。更名為「照顧服務福利及產業發展方案」，在 2003 年修正通過，在其目標上即明定為建構照顧體系，提升服務品質，擴充服務對象，開發服務人力。（行政院，2003）

(一)照顧服務對象由中低收入失能者擴及至一般失能國民，提高照顧服務之規模經濟。通過使用者付費機制，減少民眾對福利資源之濫用，提升福利資源的有效運用。

(二)鼓勵非營利團體及民間企業共同投入照顧服務產業，建構多元照顧服務輸送體系，全面提升服務照顧品質，達成選擇多元化，價格合理化與品質高級化之目標。

(三)全面關懷照顧服務就業人力，同時減少違法進用外籍養護工，並以本國人力取代外籍監護工，以提升國內人力資源有效運用。

有此明確的指示，顯然更清楚整個國家在非營利照顧服務福利及產業發展為名之下，對於營利性企業或組織，進入整個老人福利服務之安養護或長期照護機構的經營和運用是不言而喻。

事實上，在前述的民營化各項法制中已明確提及民間企業的參與公共服務。其中，尤以政府的採購法在第 6 條提及機構辦理採購應符合公平合理原則，不得有差別待遇。另者，在第 8 條的廠商則是指公司，合夥或獨資之工商行號及自然人、法人、機構或團體。（黃鈺華等，1999）由此可見對於現行排斥或拒絕營利性組織進入社會福利服務的採購或服務，顯然是不符法令規定。既然整個政府從意識導向、法令規範到政策方向上，都已鋪陳營利性組織進入社會福利服務的正當性及合法性。

因此我們看到內政部在 2002 年修正的老人福利法中，雖尚未明確說明營利性組織的介入，但在 2004 年經行政院頒布的「促進民間參與老人住宅建設推動方案」，此案是依老人福利法第 15 條及促進民間參與公共建設法第 3 條第 5 款及第 8 條第 1 項第 3 款等條例共同呈現。政府鼓勵民間參與老人住宅的建設，其目標為老人住宅設施標準化，生活機能便利化，服務功能人性化，經營管理產業化，促參輔導優惠化的特點，而其實施策略則是：（內政部，2004）

(一)將老人住宅納為社會福利設施項目。

(二)將營利事業組織經營老人住宅列為營利事業登記項目。

(三)協助民間排除用地取得障礙。

(四)提高老人住宅容積率。

(五)投資獎勵（租稅減免）。

(六)對老人住宅投資提供低利貸款。

(七)建立老人住宅及老人福利機構供需資訊。

(八)加強老人住宅建設宣導。

(九)營運不善與營運期滿之管理。

(十)抗爭排除。

本案顯然是將前述民營化、促進民間參與公共建設、照顧服務福利及產業發展各項觀點做一完整的表達。在此非明確認定營利性組織介入參與老人福利，雖限定在住宅方面而非涵蓋福利機構，但卻就整個福利機構而言，有了相當程度的啓示。因此明顯的看出政府似乎不再迴避對營利性組織問題討論，更重要也提出一個方向指引，尤其是，對待現行已有的民間興建的老人住宅的問題所產生的種種問題，有了明確的對應。（郭登聰，1998a）讓營利

性組織可以取得合法性及正當性的介入社會福利項目，或許這僅是一個小動作或起步，但可能是整個未來政策轉變的開始。

五、組織與產業

上述對於營利性組織的介入和參與老人福利服務的探討，雖然已有一個明確的依據及輪廓，但值得思考的是前述福利團體的共同聲明，提到反對的主張不僅是營利性組織的引進介入，更甚者是反對「營利化」的理念或行為。基本上這種討論是極為混淆不清的，因為營利性的行為不僅是營利性組織的結果，而且在非營利組織的發展上，愈來愈彰顯對於營利思維、商業行為及利潤獲取上的追求。究其原因不外是這些營利行為被賦予達到使命或是組織生存競爭上的必要。（蔡軒軒譯，2003；王筑韻譯，2003）當然這種源自於競爭的思維之下，非營利組織為了解決其財務上的劣勢及問題，更重要是為追求能更為自給自足，雖然這些獲利未必有利或是足夠，但仍是形成一股潮流。這種結果自然會與其原有的使命的達成有所違逆，但卻依然是被重視和追尋的。（王一方譯，2005）

正如，非營利組織經營的難題是可以理解，而這也是在文前所提何以原本財團法人登記的小型老人福利機構希望在改為50人以下時，卻對所謂的三不政策有所不滿和抱怨，畢竟這種福利機構無論安養護或長期照護皆有實質須面對的難題。對此的問題大致可歸納為下列各項：（蔡宏進，2000）

（一）共通性的困難與問題

1. 來自機構內部方面的一般性困難與問題

（1）人力資源的取得與利用方面。

（2）土地資源的取得與利用方面。

（3）建物資源的取得與利用方面。

（4）資金取得與利用方面。

（5）經營理念與技術方面。

2. 來自外在環境方面的一般性困難與問題

（1）來自客戶方面。

（2）來自鄰居方面。

（3）來自政府方面。

（二）不同性質安養機構在經營上遭逢困難與問題之差異

1. 所在地點不同在經營上所遭遇的問題。

2. 老人安養機構規模不同在經營上的遭遇問題。

確實這些問題林林種種是極為繁複和龐雜，其間所透露出經營此類機構事實上有著極為困難之處。既然這是如此難以經營的狀況，就無法單從使命的角度去看待或論斷。而這也是當時許多小型機構希冀從財團法人的型態解除，回歸到一般的營運型態，朝向利潤或營利行為的達成。（萬育維、郭登聰、王芯婷，1999）儘管，這種營利的期許在日後的實質營運中出現事與願違。因為這種競爭的情況往往使這些小型機構面臨極為嚴重的考驗和挑戰。而在營利不成的情況下，又退回希冀能調整原本既定的「三不政策」，以期使機構有所圖存或轉圜的空間。也正因此在文前所提內政部召開是否開放營利性組織參與老人安養護機構經營時，與會業者或代表所產生的恐懼和排斥。畢竟這些機構或業者無不擔心被營利性組織，尤其是大型財團的經營能力、規模、價格和品質各方面所超越。

由此，可能得更明確的看待，到底對

於這些老人安養護及長期照護的機構所遭逢營利的思維及現象所存在的必然性和爭論性。更重要由此認真的看待非營利組織對於營利行為的價值及規範的思考，畢竟營利化是不單獨存在營利性組織，在非營利性組織也希冀參與並追求的同時，其所可能產生的問題及狀況是須做瞭解和處理。誠然在面對整個社會的變遷和轉型，當原本標榜使命願景、社會公益慈善的非營利組織，在現實的情境和需要之下逐漸走向營利的道路，雖然這其中的理由或原因是可被接受和瞭解，但內在的發展和產生的問題仍值得重視。同理當原本以慈善公益為主的各老人福利之安養護或長期照護機構也在競爭和生存的前提之下，逐漸轉變其管理的目的和追求，可能會引發大家的注意和關心。但或許若用不同於傳統的思維看待，當有一天這些老人的安養護或長期照護機構是以提供「老人照護」為其服務內容，而這種服務正如同現行存在社會的各服務業相同，是以「服務」而獲取應有的利潤。倘若如此，那我們可能對於無論是非營利組織甚或營利組織跨進這個服務的領域或進入這服務的區塊之際，可能引發的爭論或反對的意見，會有不一樣的結果。

假如以上述的「服務」為業的思維可以接受或認同的話，那緊接著值得大家注意，在整個老人安養護或長期照護機構經營的難題，正如同那些已非財團法人登記之小型機構之對其營運困難的抱怨，何以從事為社會民眾利益福祉的行業在營運中未能被肯定和認可。同時其所遭遇的困難不論是用地、資金、稅賦種種都未能有所支持。特別是來自政府的融通或支援，尤其是在資金的協助更甚。簡單說就是為何

這個行業政府不能從其社會的公益性的目的而給予某些協助，特別在稅賦或資金上的通融。

確實對於整個老人福利之安養護或長期照顧機構，我們是否可從整體產業的建構及思維上去思考。正如同早期政府為了獎勵高科技產業的興起，因而給予諸多的稅賦或各方面的獎勵支援。近期政府為獎勵或促進民間參與公共建設，因此即立法給予諸多的方便。（郭登聰，1998b）雖然現行的老人安養護和長期照護的事業未必是高科技或特殊重大的工程建設，但是不能否認此類機構對於國家社會的影響仍不可忽略。尤其是近些年來國家面對包括照顧和失業各種問題的交錯衝擊。因此朱雲鵬（2003）即為文提到政府應在扶助策略性產業以外，也應積極發展「策略性服務業」，而在十大建設項目中，老人安養業則是排為首選。其原因是臺灣正日漸邁向老年社會，因此老人安養不僅是一項重要的經濟產業，同時也是扮演社會安定的重要功能。由此可見對於現有老人的各項安養護或長期照護顯然不能再停留在舊期的思考。對於從民營化發展已至營利性組織介入參與，而後更發展為一種產業的建構，個人亦曾提及。（郭登聰 1999a）同時這種所俗稱社會福利產業或是老人福利產業、老人產業、高齡產業或銀髮產業是行之多年，國內對於這個議題的討論事實早已開始。（李瑞金、孫炳焱，1997；萬育維、蔡宏昭，1993）唯似乎並未引起普遍重視和注意。雖然這種產業的發展，甚或其名稱仍有者持不同的看法，（林萬億，2003）但是相對於以往的被忽視或排斥，現今似乎我們也看到不同的轉向和發展。無論是社會福利團體或組織，似乎早已正面看待所

稱福利產業的存在和去面對未來的整體發展。(陳俊良, 2002) 顯而, 這是個發展契機或時機是已逐漸到來。

當然此次行政院也願從「照顧服務福利及產業發展方案」的名稱和思維上來探討未來我國老人照顧, 或長期照護內的整體發展, 其中也提到所引進了促進民間參與公共建設的積極思維, 對未來營運的土地、資金及稅賦各方面皆有所解決, 確是值得肯定。當然, 我們雖瞭解這項方案無論是名稱或其內容對是否可以達到所謂的福利產業或照顧服務產業的建構恐有所不足。不過, 倘若這一切的思維或想法若逐次推動, 社會福利的某些內容, 類似老人福利安養護或長期照護, 甚或其他如老人人文康或服務性如在宅服務等內容, 或者是其他的福利項目, 可能會逐漸從年紀服務的垂直性即兒童少年以致老年, 而旁及水平的醫療、照護、休閒、居住等的內容, 逐漸建構這個福利產業的形成。或是用政策上所稱的照顧服務產業的方式, 可以預見這也可能對我國未來社會福利的發展, 帶來另一番衝擊和影響。

六、面對與結語

誠如, 上文的推論假若出現或存在, 那我們在回答本文所提無論是座談會中對營利組織介入或共同聲明提及對營利化行為的不認同, 可能都得回歸到一個產業發展的考量。那就是社會福利是否在未來會變成這種模式或型態。或許這種說法對傳統社會福利的思考而言, 可能是過於急促或跳躍。畢竟國內迄今對於社會福利的民營化的發展或是開放營利性組織進入此領域, 大致仍處於爭論和懷疑的階段。期間如何去過度或轉折可能仍有待時間或更多

的思考和討論才能逐次釐清。

不過, 既然從本文的敘述拆解中, 約略提及無論是在營利組織介入社會福利領域或老人安養護及長期照護機構, 除了有其發展背景外, 亦包含民眾的需求和意向, 儘管這些都不是十足成熟, 但潛伏的誘因皆在。當然, 若加上整個時潮及政策立法的促成或推動, 顯然在討論此營利性組織或營利化的問題, 就不只是個人的意見或空話而已。其所代表的, 已是一種政策引導的趨向和動力。因此, 我們可能得思考在未來的進行和發展, 應何以面對和反應。

首先, 對於一般所謂營利性組織的思考, 大致而言刻板的認知, 這些組織的存在是為獲利而且可能是不擇手段的。但事實對營利性組織的探討, 自是發現獲利往往並非其唯一的追求。(郭貞伶、王慧螢譯, 2004) 而且我們也應留意這些年來, 社會公益慈善或社會責任的實踐, 已逐漸成為企業的一種發展的重點。(何琦喻, 2004) 當然, 對於目前有諸多的大型財團或企業有意介入老人安養護或長期照護的服務, 我們當不能過於天真認為其不為獲利而來。但相對的, 倘有社會責任的共識為前提, 或許這種服務的提供, 也是滿足社會某些階層的需要。而且這些階層或其他人往往是政府無力或無法照顧, 即是如此去創造鼓勵企業或營利組織的介入也許是多一種選擇的滿足。當然, 倘就這些營利組織或企業而言, 果真在社會責任或純然獲利之外, 如何將兩者密切結合, 即以公共問題為獲利契機的轉折, 那末嘗也是一種方式的嘗試。(覃笑風譯, 2003)

其次, 對非營利組織而言, 在面對這種發展的課題, 可能也得思考其所遭逢的

考驗及挑戰。若讓非營利組織從事老人安養護或長期照護機構的經營或服務是純為獲利，而不是為慈善宗旨而來；或是其真為慈善而不是獲利，可能都失偏頗。鄭讚源（2001）曾用市場導向及公益導向稱呼非營利組織在老人安養護的經營型態，或說其都是非營利組織，但市場導向則是相對在更大的競爭和生存的考量下，卻因現行法令的不妥，而失去依據和準則，由此更可見如何去為既存的這些經營的難題尋出路是必要的。再者非營利組織在近些年來無論是走向商業化或市場化的行為，但可能都守住其應有的市場或本份。或許現行在歐美有著稱此等非營利組織的商業化行為或企業化的表現，其本質仍不脫離「社會企業」的特性。（劉寶娟，2003）由此，更可為非營利組織的發展尋求轉圜空間，三則就是面對整個福利產業的形成和建立，非營利組織可能須思考在這種產業化結構下如何去面對或處置。蕭元哲（2002）就曾提及非營利組織必須調整其經營的策略，考量全球化的衝擊，注意速度的進展及創新發展，這都是非營利組織在新的結構下必然的改變。

第三政府部門對於現行無論是在民營化的推動或是更多開放、解除管制、分散、彈性的前提下，使整個民間力量無論是營利性組織或非營利性組織都在民營化的過程中有所參與和表現。同時在既定的照顧服務福利的產業確認下，更完整的建構整體產業發展的體制。並且連帶立法及政策要共同推展，而不是放任一個政策方案僅是暫時性的解決現有的問題，尤其是所謂失業率的情況，而忽略本項策略性產業存在有其重要性，因為這一整體的發展若確立完整，那我們可能看到所謂福利產業或

高齡產業的出現，對於無論在解決老人問題，或是對未來財政經濟的影響將是極為顯著的，且所可能的成果也不是單純的失業率的減少而已。

第四就社會福利各界包括學術教育、實務工作或機構業者來說，這都是一個值得思考和重視的關鍵時刻。社會福利雖非全部，但起碼在老人福利的安養護及長期照護的領域，或是早期已存在托育服務的範圍，如今都將面對一個新的挑戰和衝擊。也許這種情況下已存在，不過現今可能是使其更真實和面對。也就是在社會福利民營化的關鍵開啓之後，一連串的民營化鬆綁，解除的動作引發更多的改變，營利性組織或營利性行為的出現都是呈現不可逆轉的現象，其存在的問題除非政府對民營化又做巨大變動並繼續阻擋，否則接下來的只是時間的早晚，而不是要不要的考慮。當然我們無意挾政策法令作為這種發展推導的所有藉口或理由，更無意認為這一切都是合理正確。而是在參酌這種情勢之下，要如何去認清和接觸，其一連串所引發的是在教育方面，在工作方面，在經營方面都將遭到諸多的考驗，而這一切有否做準備。

最後，對於社會大眾、福利對象或服務案主，或許那天這些名詞會改用消費者或顧客替代。屆時在認知或心態上又將如何自處，當然為福利所不能照顧的福利人口尋求適當的解決或提供多元選擇方向是正確，但是否在此過程中會傷害到這些原有的弱勢族群。而且更須思量在這種變動的環境中如何固守或維持其既有或應得的福祉及權益。顯然這種逐漸要使用者付費或負責的趨向在未來社會福利的發展推動下是逐漸成立，但問題是這種觀念的教育

或啟發是否已做完全準備。

引進營利性組織或朝向營利化發展，並非為企業或財團背書或圖利，而是在政治、經濟及社會發展成熟的脈絡下的必然產物。我們無須去宣揚或誇大其可能結果，更不必大力去鼓吹或提倡。在自然流動的過程之下，其自會逐漸成形。順勢而

為或許是一句消極的話，反之是我們如何去掌握或駕馭，對於社會福利服務以致老人安養護及長期照護的機構及各項服務，我們對未來或許應是做如是觀的。

（本文作者為慈濟大學社會工作學系副教授兼系所主任）

📖 參考文獻

- 內政部（2002）中華民國 91 年臺閩地區老人狀況調查摘要分析。
- 內政部（2004）促進民間參與老人住宅建設推動方案。
- 內政部（2004）臺閩地區老人長期照護安養、養護機構概況。
- 王一方譯（2005）非營利組織是否該追求利潤，臺北：哈佛商業評論，41，92—101。
- 王國慶（2005）我國老人福利政策的歷史制度論分析，社區發展，109，52—65。
- 王晶譯（2000）老年潮：人口老化的浪潮，將如何改變我們的世界，臺北：聯經，217—278。
- 王筑韻譯（2003）非營利社會服務協會中的營利主義：它的特性、重要性與基本原理，收錄在江明修主編非營利產業，臺北：智勝，255—284。
- 古允文（2000）臺灣的經濟轉型與社會發展：經濟與挑戰，本文收錄在莫家豪、古允文合編龍之躍：中港臺社會發展比較，香港：人文科學，77—106。
- 古允文（2001）不確定的年代—走在鋼索上的國際社會福利發展，收錄在詹火生、古允文合編社會福利政策的新思維，臺北：厚生基金會，3—20。
- 朱雲鵬（2003）如何推大贏商圈以落實社會公義，時報基金會主編再造公與義的社會與理性空間，時報，193—217。
- 老人福利法。
- 行政院（2002）照顧服務產業發展方案。
- 行政院（2003）照顧服務福利及產業發展方案。
- 行政院（2004）社會福利政策綱領。
- 行政院（2005）政府改造工程專輯。
- 行政院主計處（2004）國情統計通報第 207 號。
- 何琦喻（2004）企業公益的競爭優勢，臺北：天下，294，146—148。
- 呂寶靜（1999）老人使用日間照護服務的決定過程：誰的需求？誰的決定？臺大社會工作學報，1，181—230。
- 李瑞金、孫炳焱（1997）老人福利產業開發與建立之研究，內政部社會司。
- 身心障礙保護法。
- 兒童及少年福利法。

- 林韋萱（2004）銀髮住宅市場加溫，哪裡是退休桃花源，臺北：遠見，2005 理財特刊，64—77。
- 林萬億（1994）福利國家：歷史的比較分析，臺北：巨流，313—358。
- 林萬億（1999）邁向二十一世紀的後工業福利國家，社區發展，27—48。
- 林萬億（2003）福利產業化，是啥東西，臺北市福利聯盟。
- 林維言（2000）從「加強老人安養服務方案」的執行談長期照護制度之建構，社區發展，92，6—18。
- 林顯宗（2005）老人福利與時俱進，社區發展，109，97—102。
- 邱汝娜、鄭文義（2003）公共服務擴大就業計畫—內政部照顧服務方案之推動與展望，社區發展，102，5—13。
- 邱怡玟（2004）家庭變遷下老年人長期照顧何去何從，社區發展，106，176—185。
- 翁福居（1994）老人自費安養企業化之探討，收錄在高雄醫學院主辦老人醫療照顧與福利政策之展望研討會論文集。
- 張宏哲（2002）社區老人使用福利服務的情形及相關因素之探討：以臺北縣為例，東吳社會工作學報，8，183—232。
- 郭貞伶、王慧螢譯（2002）商業本質不只是商業，遠見，192，44—46。
- 郭登聰（1998a）我國老人安療養服務市場化可能性探討，社區發展，83，62—73。
- 郭登聰（1998b）政府與民間的關係再造：「促進民間參與公共建設法（草案）與社會福利民營化實施重點」的比較論述，思與言，36（4），147—192。
- 郭登聰（1999a）我國社會福利民營化形成與發展的歷史分析，中正大學社會福利研究所博士論文。
- 郭登聰（1999b）福利與營利的對話：社會福利民營化的另類思考，社區發展，85，142—155。
- 郭登聰（2001a）我國社會福利民營化政策的概況與展望，收錄在詹火生、古允文合編社會福利政策的新思維，臺北厚生基金會，103—128。
- 郭登聰（2001b）我國社會福利民營化對社會福利機構現況分析初探，社區發展，94，404—421。
- 郭登聰（2005）推動社會福利民營化相關法制的析論，社區發展，108，38—53。
- 郭靜晃（2004）兒童少年福利與服務，臺北：揚智，432—482。
- 陳俊良（2002）福利產業發展趨勢「挑戰 2008 國家發展重點計畫」之衝擊與機會。收錄在 2002 福利產業化實例觀摩暨研習營論文集。
- 陳美蕙（2003、2004）研商老人福利機構是否開放營利事業組織經營第一次及第二次會議紀錄，內政部社會司。
- 傅立葉（2002）積極性社會福利政策的內涵，臺灣智庫，6，5—7。
- 曾思瑜（2001）日本福祉空間筆記，臺北：田園城市，84—202。
- 覃笑風譯（2003）化公共問題為獲利契機，哈佛商業評論，24，145—154。

- 黃鈺華、蔡佩芳、李世祺（1999）政府採購法解讀－逐條釋義，臺北：元照。
- 楊永妙、張玉文（2002）迎接老年少子新世代，臺北：遠見，195，86－216。
- 楊培珊、吳玉琴（2003）臺灣非營利老人福利機構現況分析初探，東吳社會工作學報，9，45－74。
- 楊瑪俐（2002）更加養不起的未來，臺北：天下，249，122－164。
- 萬育維（1996）福利服務，臺北：三民，5－22。
- 萬育維、郭登聰、王芯婷（1999）非營利組織對營運與營利的看法分析－以老人養護產業為例，社區發展，85，166－188。
- 萬育維、蔡宏昭（1993）臺北市老人消費行為與老人福利產業之研究，臺北市政府。
- 葉家興譯（2005）世代風暴：人口老化即將引爆新經濟危機？臺北：左岸，19－28。
- 臺灣社會工作專業人員協會等（2004）第二屆民間社會福利研討會：「臺灣的社會福利發展－全球化 VS 在地化」主辦單位共同發表之聲明。
- 劉訓蓉（2003）臺閩地區老人居住安排與健康照護之研析，行政院主計處。
- 劉寶娟（2003）非營利組織企業化之研究－以社會福利組織為例，國立暨南大學社會政策與社會工作研究所碩士論文，8－46。
- 蔡宏進（2000）老人安養機構申請立案經營之研究，社區發展，90，254－276。
- 蔡軒軒譯（2003）非營利組織之使命及其財源：非營利組織與其所依賴經濟之間日益增加的連結，收錄江明修主編非營利產業，臺北：智勝，1－30。
- 蔡錦墩（2005）臺灣高齡化社會的十年歷程看產業未來發展 1－2，<http://www.furto.com.tw/main.htm>，上網日期：94.04.08。
- 鄭讚源（2001）混合式福利經濟體制下公益導向與市場導向－安養護機構服務品質之初探，收錄在屏科大主辦照顧的混合式經濟論文集，178－228。
- 蕭元哲（2002）產業化趨勢下非營利組織策略思維之探討，研考 27（6），52－61。
- 蕭萬長（2003）ET-today News 2003.9.17。
- 謝美娥（2002）失能老人與成年子女照顧者對失能老人遷居的歷程與解釋：從家庭到機構，社會政策與社會工作學報，6：2：7－64。
- 謝美娥（2004）失能老人的資源、居住安排、居住決定的掌控力與生活品質：一個量化的初探，社會政策與社會工作學報，8：1：1－50。