

「榮譽國民之家」組織文化革新： 由慈善安置到專業服務

楊培珊 · 鄭讚源 · 黃松林

壹、台灣榮譽國民之家的歷史背景與現況

行政院國軍退除役官兵輔導委員會（簡稱退輔會）網站資料顯示，中華民國政府由大陸播遷來台之後，為使國軍「新陳代謝，永保精壯戰力」，於民國 41 年建立退伍除役制度。當時所有相關業務均由國防部主管與督導，顯然在概念設計上，是將退除役官兵之生活安排視為國家整體防禦系統的一部份，主要目標仍是提升戰力，以達成反攻大陸的使命。隨後於民國 42 年，為安置首批在台灣退除役的老弱傷殘、無親人照顧的官兵，陸續成立新竹、台南、屏東及花蓮四所「榮譽國民之家」（簡稱榮民之家），作為榮民頤養天年之所。

民國 43 年，「行政院退除役官兵就業輔導委員會」正式成立，將退除役官兵之政策方向設定為以鼓勵就業為主，希望能「化消費為生產，教戰士為良匠」，進一步運用退除役官兵之人力來投入國家生產與

建設。惟，之後逐漸發現退除役官兵並非立即可以投入生產大軍，有的需要再教育、有的需要醫療、有的則已年老體衰無法進入當時以農業和工業為主的職場。遂於民國 55 年將原本名稱中之「就業」兩字摘除，改稱「行政院退除役官兵輔導委員會」，輔導項目包括就業、就養、就醫、就學及服務照顧等大項。回顧退輔會初期之歷史，其主要任務為滿足大量的退除役官兵之種種需求，以維持社會和政治之安定。

從榮民之家成立初期至今，榮家內部之管理一直延續著軍隊中的同袍和兄弟手足精神，換言之，管理制度與軍隊類似。早期蔣介石總統曾多次強調，應像照顧自己家人一樣地好好照顧榮民。威權體制時代的政府需要藉助軟性的社會福利措施來緩和其形象，於是收容人數眾多的榮民之家遂成為「國家體恤國民」的重要象徵之一。這個象徵代表的意涵是：國家不會忘記為國家出生入死的戰士。然而實際上，早期安置於榮家的榮民，曾跟隨政府東征、北伐、對日抗戰、剿匪戡亂，少小離

家而歷經戰亂，來台初期又因政府要確保反攻大陸的基本國策，明文規定軍人不得在台娶妻，而無妻、無子、無家。一旦在台退除役之後，就成為實實在在的「孑然一身、無家可歸」，所以安置的本質原本是為了避免大量的退除役官兵造成社會問題或動亂。然而在象徵意象的操作之下，榮家成為政府慈善與恩給的代表，而一個個脫去戰袍的軍人，也再度成了國家的工具而失去了個別性，由軍隊轉入榮家，繼續過著如軍隊一般的團體生活。雖然名稱為榮民的「家」，但榮家的建築物、室內規格與設備、以及榮家的生活與管理方式，比較像是軍營而不像一般老百姓的「家」。外觀一致而顏色灰暗的營房或宿舍整齊地排列著，象徵著整齊畫一的生活方式。口令和動作的搭配、階級的服從、缺乏個人空間，在在將人性壓抑著。起居作息一律團隊化，「隱私」是陌生的名詞，寢室和浴室沒有圍簾，吃飯要排隊，一切都在眾目睽睽之下進行。

若被詢問這樣好嗎？可能的回答是：「他們從以前在部隊裡就這樣，習慣了。」或許，退除役官兵仍然是一群被訓練過的服從命令者，當年活蹦亂跳的小伙子，滿懷著從軍報國的雄心壯志，離開了自己的土地和家園，輾轉來到台灣。歲月流轉，他們成了人們口中的「老芋仔」，榮家牆內的生活是什麼樣貌？一般民眾恐怕根本不瞭解，也不想瞭解。加上當初榮民之家設立時多位處偏遠，更加深其社會隔離與排除的程度。Barnes (2005)認為「社會排除 (social exclusion)」是指個人從在社會中經

濟、社會和文化系統整合(integration)的狀態，經由一個動態的過程而轉變成部分或全部被拒絕的狀態。經濟狀況較差、階級較低的士兵，在因年老或傷殘退除役之後，因經濟弱勢又無家庭親人之支持與照顧者，其所受到的社會排除原本就已經相當明顯，再加上近年來統獨意識型態化所造成的社會文化對「老芋仔」的刻板印象，使得集體生活的榮民之家住民遭受社會排除現象更為凸顯。然而，社會上所有的公民皆有權利受到人類應有的尊嚴與敬重。聯合國 1991 年大會亦通過「聯合國老人綱領」，揭示五大原則為：獨立、照顧、參與、自我充實和有尊嚴的生活。因此，榮民之家住民理應享有基本的自由與人權，包括充分尊重他們的尊嚴、信仰和隱私，同時能享有良好的生活環境、各種適合個人功能狀況的照顧安排、積極參與社會活動與人際互動的機會、以及發揮自己潛力的機會，免於歧視而能受到尊重。

歷史已走入二十一世紀，退輔會逐漸揭開神秘的面紗，開始與主流社會接軌，其在榮民之家的經營與管理方向和策略也開始轉變。這樣的轉變受到下列幾項因素的影響：一、民國 40 年代起建的榮民之家硬體建築過於老舊，亟待重建。國外許多文獻均支持機構整建是照顧品質提升的黃金機會，榮民之家的改建計畫對退輔會而言，亦是一個絕佳的機會來呈現「現代化、專業化、品質化」的新形象，同時也企圖一舉趕上我國老人福利法所昭示的服務標準。二、社會民主化的趨勢催促著退輔會組織透明化，並將其組織之下的龐大經

費、人力和土地事業等資產與民共享，所以佔地廣大的榮民之家必須加快改革與開放的腳步，與社區資源共享。三、由於大陸來台榮民的老化與凋零迅速，導致榮民之家住民人數迅速減少，退輔會必須立即勇敢面對當前榮民人數減少所造成的組織合理性危機，以及回答組織資源使用的效益問題。當照顧產業環境對品質的要求迅速提升之際，任何經營者都面臨著「不改變、就淘汰」的抉擇。退輔會作為一個政府的獨立部會，當然更義無反顧，必須回應國民的需求、社會福利的趨勢，以及老人照顧的品質標準。接下來將簡介台灣老人福利的發展沿革，以對應退輔會榮民之家改革的過程。

貳、台灣老人福利的發展沿革

梅陳玉嬋、楊培珊(2005)將台灣老人福利的歷史分為四個階段：一、抗戰時期與政府遷台初期，是由動亂逐漸穩定。此時期的重要福利政策包括公保、軍保、勞保立法通過，大型老人照顧機構（如榮民之家）成立，以及大型醫療院所（如民國47年台北榮民總醫院）成立等。二、五〇、六〇年代社會福利初步開展。民國53年推動「民生主義現階段社會政策」、民國61年開始「小康計畫」等。由於當時社會政策主要以消滅貧窮和發展經濟為主，因此對於無生產力的老弱殘疾者，均抱持負面的態度予以安置，以免影響其他人的勞動參與。三、民國69年老人福利法通過，確立老人之福利權。此時「人民應享有適當

之社會福利」的概念，已能獲得法律之正式保障，民國78年起實施「台灣省安老計畫—關懷資深國民福利措施」，其基本目標中亦強調老人安養，即應提供老人適當的居住環境與不虞匱乏的經濟生活。雖然政策上仍然鼓勵家庭奉養老人，但公費和自費之老人安養機構亦開始蓬勃發展，可惜老人安(療)養機構照顧的品質良莠不齊，令社會大眾不放心。四、民國86年老人福利法修訂通過，各項老人服務進入有計畫的推廣時期，同時明訂老人福利機構的類型包括長期照護機構、養護機構、安養機構、文康機構及服務機構。惟因護理之家由「護理人員法」規範，屬於衛生署的管轄範圍，榮民之家由「國軍退除役官兵輔導條例」規範，屬於退輔會的管轄範圍，所以護理之家和榮民之家與受老人福利法規範，屬於內政部管轄範圍的其他公立及私立老人福利機構有明顯的區隔，在照顧配備及服務標準的要求上亦有所不同。這是政府部會分立之下，指導業務的法源也難免出現零散而不整合的必然結果。影響所及，榮民之家一直以來都像老人福利法的「化外之民」，在人力配置和服務標準方面與民間的公私立老人福利機構存在著相當大的差異。

我國老人福利服務之發展可說與國際間老人福利服務之蓬勃發展亦步亦趨。1991年12月16日，聯合國「聯合國老人綱領」(46191號決議)，揭示老人工作五大原則：獨立、照顧、參與、自我充實、尊嚴的生活。1999年更訂為「國際老人年」，我國政府同年開始以此五大原則為基

調，持續發展我國之老人福利服務，並宣示要邁向一個「不分年齡、人人共享的社會」、訂 10 月 1 日為國際老人日、引用、翻譯和傳佈聯合國老人綱領、及設計 2020 年的未來藍圖等（內政部社會司老人福利網站，2009）。

經過各界多年的努力倡導，民國 96 年 1 月 31 日老人福利法終於再度修正通過，由總統明令公布。其中規定老人福利機構為長期照顧機構、安養機構及其他老人福利機構，主管機構對老人福利機構應予輔導、監督、檢查、評鑑與獎勵。老人福利法的修法過程和結果，對於退輔會所屬榮民之家造成相當的社會壓力。雖然退輔會為獨立部會，又有獨立的退輔條例為其法源，有其特殊的標的服務對象，但隨著民間公私立老人福利機構評鑑機制的推動，榮民之家也無法自外於社會上推動老人福利，以及提升老人福利機構品質的趨勢與行動。

老人長期照顧進行組織改革以及品質提升的努力，已經是一種世界性的、持續性的現象，在討論台灣榮民之家照顧價值與文化的創新改變之前，本文將爰引美國長期照顧的兩大改革主流為例，來對照說明榮民之家之相關改革。

參、美國的長期照顧改革關鍵

一、1987 年 OBRA 法案

美國於 1987 年通過 Omnibus Budget Reconciliation Act（簡稱 OBRA），即著名的綜合預算整合法，一個攸關長期照顧極

深的法案。該法案的目標之一在於將原本以「醫療模式」運作為核心的長期照顧轉型為適合住民生活的「居住與生活模式」。Lopez (2006)甚至直接指稱該法案企圖將護理之家「去醫療化(demedicalization)」(作者註：在美國的護理之家指涉內涵包含台灣的護理之家、養護機構或長期照顧機構)。OBRA 標示出一種決心，要將護理之家及長期照顧機構變成「一個像家的地方」，而不要像醫院的病房。護理之家及長期照顧機構不只要滿足住民的生理或疾病照顧的需求，也要滿足他們的生活照顧需求，以及提升住民們的生活品質。為了達成這目標，政府和專業者大力提倡「個別化的照顧」和「選擇」，也就是說，長期照顧機構要能依據每位住民不同的狀況而提供個別化的照顧，同時要鼓勵住民在生活安排上表達其意願和選擇。OBRA 法案明文規定：

(一)每位住民入住之後，都必須在一定時間內完成全面性的評估，且之後至少每年複評一次。評估的內容包括住民的健康、記憶、休閒嗜好與生活習慣等等。住民必須享有能自由行動、說話、吃飯、穿著、盥洗、與其他住民互動溝通的權利和機會。在以上這些重要的生活權利面向，照顧人員必須擬定工作計畫來維持或進一步改善他們的現況。

(二)住民享有個人隱私的權利。

(三)住民有權利提出申訴或抱怨而不會受到報復。

(四)住民可以要求不接受各種形式的約束。

二、社區照顧的發展

美國於 1980、1990 年代即積極進行長期照顧之改革，其中的重點之一就是發展多元性的社區照顧。本文第一作者於 1989 年起服務於美國紐約市一所長期照顧機構 Jewish Home and Hospital for the Aged 擔任社工師，即親身見證原本服務安養及養護需求老人的機構，在政策及市場需求引導之下，開始發展居家照顧服務。當時所有的社工師都要學習居家服務個案評估與流程，以協助個案獲得適當的機構或居家式服務，亦有短期入住機構的個案狀況改善後順利回到原本的住居而轉為使用居家服務，或居家服務的個案因狀況退化而入住機構。機構與社區照顧是連續性照顧的伙伴單元，沒有社區照顧的發展，就無法更有效率地運用機構式的照顧資源。

1999 年美國最高法院判決「the 1999 Olmstead Decision」將這股社區照顧發展的浪潮推向高峰。該判決支持美國身心障礙者法的「融合要求(the integration mandate)」，認定身心障礙者和有長期照顧需求的人有權利接受社區式照顧。在社區內正常居住並接受照顧，允許身心障礙者和有長期照顧需求的人能融入社區正常的生活環境和社會活動之中。長期照顧機構安置在實務面和法律面而言，都應該是最後的安身之所(the last resort)。

Vladeck (2003)指出社區式長期照顧服務的增加顯著地改變了長期照顧機構的住民人口特質。近年來機構內的住民有更多罹患失智症、有更多沒有家人或親朋好友來支持照顧他們或為他們安排所需要的

社區照顧。這種論述表達了兩層意涵，一方面說明失能程度較低或家庭照顧功能較強的長者越來越有可能留在社區內接受照顧，另一方面則凸顯出機構式長期照顧在照顧系統上也有其重要角色，特別是對於個人失能程度嚴重或家庭照顧功能不足者。

有鑑於長期照顧機構住民人口特質的轉變，機構必須改變原本的室內設計配備與動線，以及機構內的人力資源運用方式和機構所提供的整體性照顧模式。以往社會大眾對於機構式照顧的印象就是集體式、冰冷、和無彈性的，缺乏個人的空間和隱私，沒有生趣和歡樂。這種「機構」文化是限制人的、冷漠的照顧機器，Vladeck (2003)坦率地稱呼這種照顧是「沒有愛的照顧(unloving care)」，是完全相反於民眾所期待、專業所要求的「柔軟、關愛的照顧(tender, loving care)」。然而幾個世紀以來歷經去機構化、正常化以及社區照顧等長期照顧主流趨勢之影響，如何能在長期照顧機構中展現柔軟和關愛卻仍然是一大挑戰。

肆、退輔會的改革決策

上述兩大美國長期照顧改革關鍵因素對於全世界長期照顧領域的發展產生了相當深遠的影響，台灣當然也不例外。以本文探討的焦點退輔會為例，為了推展實質外交，退輔會已與美、比、法、荷、澳、南非、紐西蘭、瑞典、丹麥等九國十個退伍軍人組織結為兄弟會，經常來往觀摩，

或參與國際會議等（退輔會網站，2009）。在這些國際接觸和互動中，退輔會對於退伍軍人照顧的國際標準應該非常清楚，因此近年來啟動內部革新行動，積極進行榮民之家的改革。

退輔會所屬榮民之家的改革，不能說是「去醫療化」，因為榮民之家並不像醫院。但由於之前的家區建築和環境甚似軍營，所以榮家的改革可說是「去軍事化」。在「去軍事化」的原則之下，榮民之家必須由一種權威和命令的組織文化轉型成爲一種社會照顧的組織文化，更具體言之，就是必須由軍事化的管理及生活方式轉型成爲尊重個人選擇與差異、正常化、社會融入形式的生活與管理模式。

軍營與民間社會保持適當的距離有其國防與安全上之必然性，但榮民之家則恰恰相反，榮民在退除役之後，應該學習和被鼓勵重新投入市民社會的正常生活節奏和活動。台灣各榮民之家長年以來和社會的互動有限，跨不出鄰近的區域太遠，參與的活動也有限、甚至是扭曲的，如賭博、茶室等等。社會對榮民之家住民的印象也很模糊，不外是老、病、髒、沒文化等等負面印象，好一點的印象就是沒親沒戚十分可憐。退輔會多年來雖努力照顧榮民，但對社會行銷部分則相當被動，必得採取積極的策略行動，來拉近和一般民眾的距離，增加對退輔會（政府部會）的滿意度，以維護其政治上的存在合理性（legitimacy）。同時近年來受到大環境要求政府透明化的影響，亦催迫退輔會致力於提升組織的社會能見度和形象。在此脈絡

之下榮民之家的改革也就勢在必行了。

參考「去機構化」改革的主軸，榮民之家改革的主要原則爲：老舊家區改建、組織文化由照顧服務取代慈善安置、鼓勵榮民參與社會以及開放榮民之家家區資源與社會共享。簡而言之，是希望榮民之家能更像榮民的「家」，而且是一個有品質的家，拿出去和民間長期照顧單位比較時不會遜色的家，無論在景觀環境、住宅設計、生活樣貌、活動參與、以及榮民的心理感受層面，都要徹底的「改頭換面」。

繼內政部於民國 91 年評鑑台閩地區老人福利機構之後，民國 91 年，退輔會也展現其與主流老人社會福利同步的決心，史無前例地舉行退輔會 14 家榮民之家和 4 家自費安養中心的公開評鑑，之後則依例每三年評鑑一次，至今已執行三次。評鑑委員聘請著名的老人福利學者和民間績優的機構經營者，評鑑指標在民國 91 年評鑑時依據內政部老人福利機構評鑑指標修正後應用，但後續民國 94 及 97 年的評鑑則使用和內政部評鑑一樣的評鑑指標。退輔會在辦理榮民之家評鑑一事上展現了十分的改革決心與承諾，爲了在評鑑時拿到好成績，各榮民之家和自費安養中心也上行下效，全員動員投入改革行動。可以說自民國 91 年辦理評鑑之後，榮民之家已經大步走出封閉老舊的歷史，開始接受現代化經營的標準與挑戰。

伍、技術、制度和管理層面的改革

組織經營管理相關文獻和理論指出，可以從幾個不同的觀點來分析和瞭解一個組織。例如傳統的結構—功能觀點，著重於研究一個組織的組成和各部門的功能，以及不同部門的相互關係。而系統觀點則企圖分析與評估一個組織與其所處環境的依存關係，在本文中即指長期照顧機構所處的環境。又如市場觀點嘗試瞭解長期照顧市場中消費者的行動與商品／服務供應者的策略之間的交互作用，以及這種種的交互作用對該組織所造成的影響。雖然理解組織的觀點有很多可能，但 Scott (2006)及許多組織經營管理領域的學者認為從下列三個層面來分析最容易討論組織和管理的種種現象：就是技術、制度和管理的層面。本文接下來就將分析榮民之家在這三個層面的改革以及相關改革的效益和影響。

(一)技術層面

組織管理活動的技術層面包含所有設施設備的規範與要求，以及每天組織生產或服務的基本流程。就技術面而言，榮民之家應提供家區內老年榮民所需要的一切住宅、復健、照顧和服務相關的設備與安排，來維持榮民的獨立與自主，或延緩其進一步的退化。為達此目的，榮民之家執行兩類主要的活動。

1.環境與住宅設計與安排

這類活動主要在協助住民能無障礙地活動以及維護其安全、舒適地進行其每日日常生活活動。評鑑指標中有許多消防建管，以及衛生防疫和感染控制的相關規

定，舉例而言，97年評鑑指標中「環境設施及安全維護指標」佔評鑑總分之25%，包含環境設施、安全維護、意外預防及災害緊急應變處理、衛生防護等四類指標，如機構房舍總樓地板面積必須符合老人福利機構設立標準、機構設有無障礙廁所情形、機構設置污物處理式、廚房、洗衣間等空間設備情形、機構消防安全設備符合規定情形、機構依規定辦理消防安全設備檢修申報情形、窗簾地毯圍簾等依規定使用防焰物品、樓梯間走道保持暢通無障礙物、飲用水符合水質標準情形、實務簡體應冷藏存放48小時、機構對有關用藥安全跌倒預防壓瘡預防等辦理情形、機構對意外或緊急事件定有處理聯絡網情形、對院內感染控制等有明確的處理規定等等。

2.日常生活與健康照顧服務

上文曾說明，民國69年老人福利法通過確立了老年國民的福利權，但在那個經濟掛帥的時代，實際的福利服務發展卻是很緩慢的，老人福利法象徵的意味大過實質，並沒有在特定的老人福利服務技術標準層面作出明確的規範。但經過民國80年代、90年代台灣在解嚴之後社會力蓬勃發展，社會福利進展快速，後續民國86年和民國96年老人福利法兩次大規模的修訂乃具體匯集了此時期老人社會福利在觀念和技術層面的進步和技術標準的提升。可惜的是，退輔會運作依據的是「國軍退除役官兵輔導條例」，老人福利法只具有參考效力，難以充分規範退輔會所屬榮民之家和自費安養中心的技術操作。

在民國91年第一次榮民之家評鑑之

前，各榮家在退輔會的組織系統當中自行運作管理，屬於一個相當封閉的組織系統，與外界其他社會福利團體和機構往來並不頻繁，服務對象和面對的問題也不盡相同。雖然退輔會針對榮民就養之程序以及榮民之家的經營管理有內在規範與標準，但與老人福利法相較，在服務品質方面仍有不小的距離。例如當時許多榮家的房舍還是六人房，寢室或浴室內沒有任何隔簾或屏障來區隔私人空間，在隱私保護方面的注意很少，甚至認為大家都是長年軍旅生涯，習慣了部隊的生活方式，對個人隱私的需求度不高。這一點確實與聯合國老人工作原則以及老人福利法的精神與要求有相當大的差距。民國 91 年榮民之家評鑑可視為一項歷史性的宣示與突破，要打開榮家大門，接受與內政部老人福利機構評鑑類似的檢驗，企圖在服務技術面拉近和內政部所屬公立機構以及民間機構之間物質和心理上的距離。

民國 94 年第二次評鑑時情況已經大幅改善。大部分的榮民之家在設備、服務和人力方面的標準和品質都改善很多。到了民國 97 年第三次評鑑時，榮民之家要趕上甚至超越民間財團法人或私立機構的企圖已經非常明確。許多榮家已經透過中程計畫的實施完成了房舍的改建，或至少已經計畫開始改建。由於退輔會資源全力投入，加上家區範圍廣闊，多年來自然生態資源豐富，如今榮民之家和自費安養中心的硬體建築、家區景觀和庭園設計、人力資源和一直以來組織相當重視的「視榮民如家人」的服務文化，不但已經和民間機

構不相上下，甚至可能成為新的老人福利機構表率。

(二)制度層面

根據 Scott (2006)，所謂的制度層面是指介於組織和其外在環境互動之間的中介層面，負責制度層面的人則是組織中的中高階人員，負責內部決策、外部環境監測、以及連結內部和外部相關活動者。就 SWOT 分析來論，制度決策者由組織向外看，必須監測外在環境在法律、社會、政治、技術和教育層面的情境和氛圍變化，以找尋機會和避免威脅；向內看，則要瞭解組織內部的弱點和強項，以設定組織可能的前進路線。

就制度面而言，榮民之家近年來面臨五大挑戰。

1. 榮民人口老化：91 年評鑑時榮家住民平均年齡 76.9 歲，但 97 年第三次評鑑時已超過 80 歲。同時隨著人口死亡，居住於榮民之家的總人數也持續下降。榮民之家必須找尋新的經營路徑來保衛其存在合理性。

2. 榮家家區與房舍老舊亟待改建：在改建老舊建築的同時，榮家也重新設計其家區庭園，成為公園綠地和運動休憩場所，一改過去軍營的樣式，成為舒適安全的家園和自然資源豐富的生態區。

3. 老人福利社區照顧的趨勢和服務標準的提升：榮民之家必須設法將老人福利法的規範和標準融入榮民之家的服務模式當中，例如消防安全規範、無障礙環境、服務人力配置標準、隱私保護、個人尊嚴、

社會參與和社會融入等等。

4.老人服務連續性照顧的挑戰：老人福利服務涵蓋由健康到失能到臨終照顧的老人，以及在此連續性照顧光譜中不同階段的各種各樣服務。退輔會所屬醫療和安養體系中就存在許多不同的照顧模式，包括慢性病床、護理之家、榮民之家安養、榮民之家養護、自費安養中心、失智症養護、身心障礙養護（體制內或委外經營）、外住榮民服務等等。退輔會應及早進行組織內部分析與策略規劃，決定如何發揮各階段服務的特性，並調整組織內部資源和人力配備，以達到最有效率的組織內部整合。

5.善用組織龐大資源，提升組織績效：退輔會榮民照顧系統擁有龐大的資源，但如何能更有效率地提供榮民健康醫療照顧和生活照顧服務則仍有許多可改善的空間。王培勳、楊培珊、林麗嬋、陳惠姿、翁毓秀(2005)在「榮民整合性照護網

絡建構可行性研究」中建議，最有效率的照顧模式將是以「整合服務模式」來強化榮民之家、各地榮民醫院和鄰近榮家的區域醫院、以及各縣市榮民服務處之間的伙伴關係。並指出退輔會照顧系統應加強與中央及各地方政府服務網絡之外部連結，以達彼此相輔相成之效。但退輔會是否真能進行系統重整，而產出某種形式的整合服務模式，則仍有待觀察。

在民國 91 年第一次評鑑之前，榮民之家和榮民自費安養中心之間雖然有市場區隔，但各所榮家之間在退輔會統一規範之下，在生活及制度面是非常相似的，沒有各家不同的發展特色。但外在政治、人口、社會和法律環境的改變既然已經推促退輔會展開改革，各榮民之家也得接受挑戰來發展自己不同的特色，同時滿足在地社區不同的期待，以能在評鑑中脫穎而出獲得好的成績。

表 1：全國老人福利機構資源分佈表

縣市別	長期照顧、安養機構 (97.12.31)		護理之家 (97.11.30)		榮民之家 (97.11.30)		日間照護 (96.12.31)		居家護理 (96.12.31)	總床數
	機構數	床數	機構數	床數	機構數	床數	機構數	床數	機構數	
Total	1,043	53,184	347	24,573	18	11,413	16	358	58	89,528
台北市	162	6,605	14	1336			1	20	16	7,961
高雄市	81	3,827	35	1738	1	501	0	0	18	6,066
台北縣	202	8,820	37	2017	2	2,367	1	20	21	13,224
宜蘭縣	35	1,609	7	451			0	0	16	2,060
桃園縣	58	3,011	23	2437	2	1,498	2	46	8	6,992
新竹縣	16	975	7	729			0	0	23	1,704

苗栗縣	12	1,014	8	493			0	0	12	1,507
台中縣	29	1,889	25	1746			0	0	21	3,635
彰化縣	55	3,282	21	1778	2	978	1	93	25	6,131
南投縣	15	1,407	13	936			0	0	23	2,343
雲林縣	20	1,030	11	661	1	620	2	4	32	2,315
嘉義縣	25	1,016	8	686			0	0	34	1,702
台南縣	66	3,388	28	1643	2	1,126	0	0	20	6,157
高雄縣	58	2,862	27	1753	1	911	1	0	19	5,526
屏東縣	53	3,027	15	872	1	648	0	0	9	4,547
台東縣	9	661	5	336	2	1,048	0	0	3	2,045
花蓮縣	13	1,162	4	323	2	558	0	0	7	2,043
澎湖縣	2	121	2	84			0	0	21	205
基隆市	26	1,668	8	383			1	8	7	2,059
新竹市	14	585	6	246	1	596	1	15	6	1,442
台中市	35	2,224	18	1829			2	60	6	4,113
嘉義市	13	1,049	11	1109			2	37	1	2,195
台南市	42	1,792	14	987	1	562	2	55		3,396
金門縣	1	120	0	0			0	0		120
連江縣	1	40	0	0			0	0		40

Source: 內政部社會司統計資訊網 <http://sowf.moi.gov.tw/04/07/2/2-2.xls>

由表 1 可見在各類老人福利機構中，榮民之家是平均住民人數最多的機構，也就是平均而言最大型的機構，一家長期照顧或安養機構平均照顧人數約為 50 人，護理之家平均照顧人數約為 70 人，而榮民之家平均照顧人數為 634 人！單以規模而論，榮民之家就可稱為台灣老人福利機構中關鍵的服務提供者。因此，提升榮民之家的服務品質不單只嘉惠居住其中的榮民，而且將有助於台灣整體老人機構式照

顧服務的品質，以及機構社區化之後對於鄰近社區之貢獻。

(三)管理層面

榮民之家的管理面臨著相當艱難的挑戰，其中主要原因來自於外在法規環境的混亂。民國 96 年老人福利法修法將老人福利機構分為三類：長期照顧機構、安養機構及其他老人福利機構，對照於實務界的老人福利機構的多元現況，這種分類法不

但未能澄清機構的定位或協助服務品質之規範，反而造成更大的困惑。以榮民之家為例，就很難清楚定位榮民之家屬於哪一類？而且每一所榮家的照顧組合亦不同。一家擁有多層級照顧的榮家，包括安養、養護、長期照顧、失智症特別照顧、甚至身心障礙者養護等不同層級照顧單元，在退輔條例、老人福利法、護理人員法、身心障礙者權益保障法、及其他醫療、公共衛生、消防、建管等不同法源和不同規定之下究竟如何適從？在多元複雜的老人福利產業環境中，榮民之家如何定位自己？如何極大化其所擁有的各項資源，創造福利效益？是管理者亟待迅速處理的決策議題。

退輔會的因應策略之一是於民國 94 年修訂「退除役官兵就養安置辦法」，將榮民之家的照顧對象擴及自費且併同榮民安置之榮民配偶，即榮家所謂的「夫妻安養」方案。策略之二是開放榮家資源共享，將榮家幅員廣大的家區資源，如運動休閒場地、禮堂活動中心等資源，與鄰近的社區居民共享。本文三位作者參與民國 97 年榮民之家評鑑資料顯示，各所榮家都能針對組織所提出之基本策略提出未來發展計畫，並擬訂具體實施步驟。

鄭讚源(2005)論文提出另一個值得深思的問題：究竟老人福利機構是慈善？還是一種新興的市場性商品？就組織管理層面而言，思考這個問題將有助於決定組織的經營方向。台灣早期出現照顧機構的背景是為了解照顧社會最弱勢的可憐人，如孤兒、貧病老人等，所以老人安養院被視為

是社會慈善。雖然社會經濟發展良多，但一直到現在「老人照顧是做善事」的觀念仍然普遍存在。有些人認為，既然照顧老人是出於同情和慈悲，那麼只要老人吃的飽、有地方住就夠了，所謂「消費者權益」、「消費者的聲音」和「照顧品質」等都是不切實際的高調。但近年來老年人口增加，吸引了市場取向的競爭者進入老人機構式照顧的領域。這些新進的競爭者抱持的態度不同於傳統的慈善觀。他們強調老人是消費者，應該接受有品質的服務，當然，服務也應該依照服務的內涵和等級收取合理的費用。

從政策的觀點來看，理想的照顧機構是由政府、非營利和營利部門的服務提供者一起投入、合作的場域，以成就有品質的整合性服務。尤其是身處全球化、資訊化發展下的台灣，政府應提供給民眾更多的照顧選擇，讓老人們能在他們的家中、鄰近的社區或是專門照顧機構中獲得好的照顧。另一方面政府推動照顧服務產業也可能創造一個新的產業來吸收大量的就業人力，包括醫護、社工、心理、營養、復健等專業人才以及半專業人力和輔助人力，如照顧服務員、廚師、交通接送人員和清潔人員。

榮民之家的管理者應考量法律面、價值面、市場面、和社會面的種種要求，審慎思考如何妥善運用榮民之家的資源，發展出最適切的服務模式，以達成組織的宗旨。未來的服務模式必須要符合法規的標準，善用預算，達到服務效率和效果的指標，同時能滿足社會期待與觀感。榮民之

家畢竟是存在於真實社會中的組織，民國 91 年、94 年和 97 年連續三次評鑑是退輔會清楚向社會表示，退輔會所屬榮民之家和自費安養中心將參與主流的老人福利服務產業，並努力遵守相關的規範與標準。

陸、專業化的進展

一、提升專業人力的數量並加強專業訓練

以往榮民之家聘用人力以非專業背景的工作人力為主。以負責榮民之家住民每日生活照顧和社會心理照顧的「輔導員」為例，典型作法是由榮民退役後轉任，一方面解決榮民就業需求，一方面也因其瞭解榮民文化，能協助榮家輔導榮民生活。但由於退休轉任之輔導員本身不具專業訓練背景，在社工、諮商輔導或相關領域之專業知識和技巧不足，造成服務處遇始終停留在表層，如幫榮民換健保卡等生活瑣事、人際關係排難解紛、出入管理、家屬聯繫等。本文作者們於評鑑檢視個案檔案，不時發現有心理問題、家庭問題甚至出現精神疾病徵狀的榮民，當問題出現時並未能獲得妥適的協助，甚至造成症狀的惡化。

在民國 91 年評鑑總結報告書中(退輔會，2002：37)，擔任評鑑委員召集人的國立台灣大學社工系教授王培勳特別著力說明聘任社會工作專業人力之重要。他寫道：

當今世界各國，莫不重視「社會工作」、「輔導」的重要性，認為在此多元的社會中，人與人的適應不良係造成社會問

題的主因，而透過「會談」、「專業輔導」等過程，可以預防、消除或減輕社會問題的形成，增強各人的適應能力。我國業已法令明訂各大型醫療、社服等機構均應成立社會工作部門，進用專業社工人員。……榮家此一（進用專業社工人員的）問題如無法改善，則榮家等單位始終無法歸類於社會福利機構，對日後的發展相當不利。

王教授並具體建議榮家將專業社工人員納入正式編制，並針對現任之無專業背景之「社工員」或「社工服務員」進行在職訓練，以及洽請鄰近之大專院校社工相關學系所學生來榮家實習或做志工服務。

91 年評鑑負責護理照顧部分的委員，國立陽明大學護理研究所教授林麗嬋亦提出：專業工作人員對院民身體、心理與社會問題的評估與處置專業性不足，且未能釐清其在安養、養護院區的角色與功能，致專業人員從事非專業性工作。

並具體建議榮家應確立安養與養護區的工作重點，如安養區以衛生教育、健康促進與公共衛生工作為專業重點，養護區則以疾病防治與復健服務等項目，及促進生活照顧與跨專業合作模式為重點。

但 97 年評鑑則發現，榮民之家在專業人力之數量與素質上大幅度地進步。專業人力的數量增加了，專業訓練持續地進行。所有的護理人員均為領有證照的護士(RN)，所有照顧服務員都需接受標準的 100 小時訓練課程，所有的輔導員也全部完成社會工作 20 學分的核心課程訓練，也有三所榮家（白河榮家、雲林榮家和岡山榮家）已經成功全職聘任有證照的社會工

作師，在職訓練及個案研討也都定期舉行。以 97 年評鑑結果來看，退輔會所屬榮民之家和自費安養中心已成功地進行專業人力的提升，而專業人力提升正是榮家由傳統軍方文化朝向專業服務文化轉型過程中關鍵性的一步。

二、參與專業活動

歷年評鑑委員均建議榮民之家應多參與專業團體與組織的活動，成為專業服務領域中活躍的一份子。退輔會接受建議，於民國 95 年發佈命令請各榮家邀專家學者擔任社工與護理專業顧問，多所榮家據此開始密集地與在地的專家顧問合作，進行專業人員定期工作督導、合作推動服務方案、個案研討會、學術研討會、合作研究計畫、機構參訪等專業活動，在專業知能與技巧上不斷成長。

三、個案工作、團體工作與社區工作方法之運用

在民國 91 年評鑑舉辦之前，由於傳統的慈善觀點和集體生活管理的組織目標，榮家社會服務的內容是相當簡單的。一般性的社會互動被認知為個案工作，團康或表演活動被認知為團體工作，社區參觀被認知為社區活動，前述之非專業背景之社工員或社工服務員主要任務為管理榮民。由於沒有任何專業社工人員之聘用，專業工作方法的運用闕如亦不意外，而服務品質則往往無法達到專業的基本要求，甚至有些服務流程和方法已經違反了「聯合國老人綱領」的原則。簡言之，依照普適的

專業標準而論，在 91 年評鑑之前榮家的社工服務內容可說是乏善可陳。

評鑑制度開始之後，榮家社會工作服務有了轉變。隨著組織文化由軍隊文化轉型為專業服務的文化，社工專業服務系統也開始建立。個案工作方面，在評估部分，專業的評估量表如測量日常生活功能的巴氏量表、憂鬱量表、測量認知功能的 MMSE 和 CDR 等，都已被標準化地運用。每位住民都有個人的紀錄檔案，個案記錄的內容周延性及與照顧活動的對應性相較以往也明顯提升。團體活動的形式有所修正，不但不侷限於定期的休閒娛樂表演，而且每次團體均需記錄並評估成員參與程度與改變。多元化的團體活動增加了榮家住民的社會參與，例如卡拉 OK、書法班、繪畫班、園藝班、簡易運動團體、懷舊治療團體等。白河榮家和屏東榮家並結合其他學術和醫療研究團隊，針對團體活動進行研究，結果發現團體服務成效顯著且成員滿意度高。志願服務的推動和社會資源運用也有明顯的增加。首先由榮民服務處成立的榮欣志工隊來榮家服務，之後每個榮家都成立志工隊，成員包括榮家之住民及職員工，還有榮家附近的居民和學校學生，不僅服務榮家住民，還外出服務居住於社區的獨居榮民。另外，社區工作方法的運用使得榮民社會參與的機會增加，能感受到自己是一般市民社會的一份子，而不是被孤立榮家院牆之內的老芋仔。榮家公園化的家區、標準的槌球場、生態資源也吸引了社區民眾進入榮家與住民自然互動、一起活動交流。絕大多數的榮家也提

供了社會福利服務諮詢的服務，不但服務榮家住民，也嘉惠鄰近地區的民眾。雖然在社工三大方法之運用方面，仍有許多可以改善與精進之處，各榮家彼此之間的專業表現也有參差，但整體而言，近年來在評鑑制度的推促之下，榮民之家的專業服務內容已經大幅度地提升。

特別值得一提的是，自民國 94 年政府開始推動社區關懷據點後，退輔會所屬各榮家與自費安養中心也陸續與鄰近之社區合作成立社區關懷據點，辦理的規模與方式也很多樣化，雖然關懷據點屬於開辦期，服務品質仍有許多改善的空間，但據點的實施有效地拉近了榮家與社區的客觀距離和主觀感受，透過固定的互動交流與活動，彼此更貼近、更理解。

柒、結論

退輔會所屬榮民之家在台灣老人福利服務的歷史上扮演著重要的角色，不但歷史悠久，而且是各類老人福利機構中平均每家照顧人數最多的照顧組織。其組織文化從早期安頓來台老弱殘病戰士的慈善機構，協助政府穩定社會的統一化、軍事化單位，一路發展到近年來追求品質，強調科學化管理、專業服務與消費者滿意度的服務型組織，由早期的社會孤立，到近年來致力於社會參與和社會融入。固然政治、經濟與社會的變遷，以及最重要的榮家住民人口快速老化與凋零所造成的推力，逼迫著退輔會積極進行榮民之家的改

革與創新，但退輔會及各榮民之家與自費安養中心的決心與執行力，要化危機為轉機，更是讓榮家脫胎換骨，令人耳目一新的主要力量。

1991 年聯合國公布的「聯合國老人綱領」，提示老人工作五大原則：獨立、照顧、參與、自我充實、尊嚴的生活。我國政府亦於 1999 年宣佈要依據此五大原則規劃推展我國老人福利服務。退輔會屬於政府部會，除執行所屬業務，並負有實質外交與國際聯繫的重責。無論對國人、對國際，退輔會各榮家及自費安養中心都應該謹遵聯合國老人綱領之原則，致力於提升榮民之家的服務品質，讓榮民之家住民在每天的日常生活中，都能體會溫柔關懷的專業照顧。

退輔會所屬榮民之家近年來的改革已經有了明顯的成果，自 91 年以來持續每三年進行一次的機構評鑑實為關鍵的影響因素。政府與社會各界應對榮家的努力給予肯定及鼓勵，並期許他們繼續前行、進步，因為追求卓越的品質是永遠沒有極致的。本文之發表，期待能引導榮民之家的服務繼續朝向顧客導向、專業服務、個別化照顧、社會融入的組織文化進行組織改革與創新，也期待退輔會和榮家能成為忠誠的老人守護天使。

（本文作者：楊培珊現為臺灣大學社會工作學系副教授，鄭讚源現為國立中正大學社會福利學系副教授，黃松林現為朝陽科技大學社會工作系助理教授）

📖 參考文獻

- 王培勳、楊培珊、林麗嬋、陳惠姿、翁毓秀(2005)。榮民整合性照護網絡建構可行性研究。行政院國軍退除役官兵輔導委員會委託研究。
- 內政部社會司老人福利網站(2009)。1999 國際老人年。<http://sowf.moi.gov.tw/04/15/15.htm> 查詢日期 2009 年 2 月 25 日。
- 行政院國軍退除役官兵輔導委員會(2009)。國際聯絡。
<http://www.vac.gov.tw/content/index.asp?pno=128> 查詢日期 2009 年 2 月 25 日。
- 國軍退除役官兵輔導委員會(2002)。九十一年度所屬安養機構評鑑報告。
- 國軍退除役官兵輔導委員會(2008)。九十七年度所屬安養機構評鑑報告。
- 梅陳玉嬋、楊培珊(2005)。台灣老人社會工作—理論與實務。台北：雙葉書廊。
- Barnes, M. (2005). *Social Exclusion in Great Britain: An Empirical Investigation and Comparison with the EU*, Aldershot: Ashgate.
- Lopez, S. H. (2006). *Culture Change Management in Long-Term Care: A Shop-Floor View*. *Politics & Society*, 34(1): 55-79.
- Scott, W. R. (2000). *Institutions and Organizations*, 2nd Ed. Sage Publications.
- Vladeck, B. C. (2003). *Unloving Care Revisited: The Persistence of Culture*. In A. S. Weiner, & J. L. Ronch, eds.. *The Haworth Press, Inc.*.