

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

### 壹、研究動機

#### 一、臺灣人口老化嚴重

依據內政部人口統計資料發現：1993 年 9 月底，台灣地區 65 歲以上的老年人口已有 148 萬 5,200 人，占總人口之 7.09%，已達聯合國世界衛生組織所訂的高齡化社會指標；迄 2008 年底，老年人口的比率占 10.43%，人數超過 240 萬人；另依據行政院經建會的推估，預估至 2026 年就會超過 20%，也就是說，現在 10 個人有 1 個是老人，18 年後即每 5 人中就有一位是老年長者。從以上資料顯示高齡化社會之快速變遷，將引發新的需求與問題，已成為政府及民間關注的焦點，因而也須有相對的規劃、因應對策與措施，乃至法規的修訂，俾使立法、政策、服務合一，有效落實老人福祉。在高齡化社會裏，如何讓老人維持尊嚴和自主的生活是一項挑戰，也是整個社會包括老人本身、家庭、民間部門和政府的責任。

#### 二、安置機構供需失衡

目前我國機構式服務雖已供過於求，惟有鑑於我國未來老人人口數將因戰後嬰兒潮人口邁入老年期而會有劇增趨勢，假設老年人口入住機構比率由現階段之 13% 成長至 2015 年之 15%，其整體之需求床位數，亦將由現階段之 30,066 床成長至 2015 年之 49,078 床，仍低於現階段之供床數 53,257 床，假設 2015 年至 2020 老年人口入住機構的比率維持在 20%，則其機構床位數之需求增為 79,626 床，也就是從 2015 年起，每年需再增加 5 千多床（轉引自我國長期照顧

十年計畫-大溫暖社會福利套案之旗艦計畫，139)。

### 三、榮家安置對象改變

現今 230 餘萬老年人口當中，又以為數 30 萬的榮民為特殊群體。政府為安置照顧半生戎馬的退除役官兵，使其老有所養，提供院內與院外扶助，院內扶助部分自 1953 年起至 1983 年，30 年間，在台灣各地設置台北、板橋、桃園、新竹、彰化、雲林、白河、佳里、台南、岡山、屏東、太平、馬蘭、花蓮，計 14 所榮譽國民之家及八德、彰化、楠梓、花蓮等 4 所榮民自費安養中心（以下統一簡稱榮家）。

榮家安置對象，係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；初期安置需求以一般安養為主，隨著安置榮民年齡增長，生理機能日趨老化，安置需求已由單身榮民安養擴展為夫婦併同安養及失能、失智養護，2007 年起更配合社福政策開辦日間照顧及臨托服務；據統計 2004 年內住榮民中安養占 71.3%，養護占 28.7%，至 2008 年安養比率為 66.7%，養護為 33.3%，兩者相較顯示 4 年來，安養有下降趨勢，相對養護需求有上升趨勢（增加 4.6%）。

此外，榮民自費就養亦已由單身安養擴展為夫婦併同安養及失能與失智養護，內住安置人數亦由早期不足千人，擴增至 2008 年底之 2 千餘人，且需求持續成長中，尤以榮民夫婦安養自初期僅有一所榮家開辦，收置 10 餘對夫婦，至今已有 7 所榮家開辦，收置 258 對夫婦，成長 10 倍；另失能、失智安置人數分別成長 3 倍及 6 倍。突顯了榮家安養、養護及長期照顧之必要性。

### 四、榮家如何永續發展

榮家安置之就養榮民平均年齡高達 82 歲，以 2006 年國人男性

平均餘命 74.9 歲，榮家所安置之就養榮民將於近幾年內凋零，所遺之床位 11,413 床，將產生閒置現象；然依我國長期照顧十年計畫所述，在 2015 年時機構床位數即顯不足，究其原因為未來老人人口數將因戰後嬰兒潮人口邁入老年期，他們的教育程度、經濟狀況、婚姻狀況以及所有子女人數，皆與現階段老年人口特質不同，可從前述榮家安置對象由早期之單身公費安養轉變為公、自費安養與養護及夫婦併同安置可資為證。

榮家雖有其存在之必要，惟就資料顯示，榮民（眷）分布集中在北部地區，相對之下南部及東部之榮民（眷）就比較少，加以當地區有兩所以上榮家時，則產生同業競爭，客源相互排擠現象，造成安置率偏低，即所謂資源閒置現象，是否仍維持目前的 18 所榮家？此外，由於國人平均壽命延長，相對的在老年階段所需之醫療照護更顯迫切需求，因此，輔導會實應謀求解決之道，運用其既有之資源，解決上述問題。

例如台東地區有馬蘭及太平兩所榮家，可否思考太平榮家與玉里榮院合作，安置花東地區精智障榮民（眷）及民眾，而非原僅單純安置榮民而已；另花蓮地區有花蓮榮家及花蓮自費安養中心，但宜蘭地區並無榮家，可否思考將花蓮自費安養中心遷至宜蘭員山榮院院區；此外，台南地區有佳里榮家及台南榮家，可否將這兩所榮家予以整併為一所榮家，並遷至台南永康榮院附近，如此，則不會產生前述同業競爭導致資源閒置現象，同時亦能協助政府照顧弱勢；加以榮家與榮院結合，榮家能同時提供住民良好的居住環境與妥善之醫療照顧，正符合高齡化時代長者照護之需求。

加以近年來榮家因榮舍整建，或因功能調整，其安置對象已有改變，人數亦有增加，各機構原核定服務榮民之編制員額已不符人力需求；且「老人福利機構設立標準」、「身心障礙福利機構設施及

人員配置標準」，分別於 2007、2008 年修正通過，其中對醫師、護理、物理、職能治療師、社工、照服員等人員配置均定有標準。而榮家現行組織架構，秘書室（行政組）、輔導室（社工組）、保健組、人事室、政風室、會計室等單位，在專業分工下，缺少橫向聯繫，易形成專業本位現象，宜謀求改進，以提升服務效能，此均為本研究關注之動機。

## 貳、研究目的

榮家雖成立迄今已 50 餘年，且累積了相當豐富的經驗，但隨著時空轉移，早期單身來台榮民逐漸凋零，代之而起的是在台入伍有家有眷之榮民，渠等居住地大都集中在北部地區，不似早期因墾荒或療養，被安置在花東等偏遠地區；同時在面對高齡化社會來臨之際，老人機構照顧需求亦日益增加之時，輔導會所屬 18 所榮家，基於上述研究動機，除應思考整併或遷建至適當地點，方不致造成榮家資源閒置外，現有的組織架構及編制，是否符合住民需求，皆是本研究探討的重點，是以本研究旨在達到下列目的：

- 一、榮家是否透過水平整併，得以降低同業競爭所導致資源閒置現象，同時藉由多角化經營，可以擴大服務類型並將資源釋出，協助政府解決社會問題，共同推動福利服務，營造公義社會？
- 二、面對未來住民長者，在健康管理及醫療照護需求日益迫切情形下，透過垂直支援、水平整合作法，可否將榮家與榮院的功能與資源予以整合，俾發揮兩機構功能互補、進而提升整體服務能量、建構優質頤養環境，創造住民、榮家與榮院三贏效果？
- 三、榮家如經由整併（遷建）、多角化經營與醫療院所結合，及修正組織規程後，是否使得安置成本降低、專業品質精進、整體服務獲得社會大眾的肯定？



## 第二節 研究範圍與限制

### 壹、研究範圍

本研究所探討對象及內容之範圍界定分述如次：

- 一、對象：輔導會所屬 18 所榮家。
- 二、內容：探討面對高齡化時代，榮家應如何再造以符合住民需求，其主要內容分述如次：
  - (一) 同一縣市如有兩所以上之榮家是否水平整合，另部分地區客源需求甚殷，是否將整併之榮家遷入該地區。
  - (二) 榮家為期多角化經營，將原僅負責安養及養護，調整為安養、失能養護、失智照顧及長期照護等具多元服務機構，為達上述規劃，如何與榮院或在地醫療院所，進行功能與資源整合。
  - (三) 「老人福利機構設立標準」及「身心障礙福利機構設施及人員配置標準」，分別於近期修正，加以榮家照顧對象改變後，現行組織架構及編制（秘書室、輔導室、保健組），是否能發揮其功能及符合住民需求。

### 貳、研究限制

研究工作常因現實環境中主客觀因素的影響，而使研究工作受到若干限制，本研究亦無可避免地受到若干限制，以致於有下列未臻理想或疏漏之處：

- 一、由於我國負責退除役官兵輔導照顧單位—輔導會，屬性特殊，坊間或學術界以「退伍軍人事務組織」作為探討研究對象的文獻並不多見，此外，國外的文獻亦非常有限。雖然，架構本文的文獻蒐羅不易，但幸好有關組織再造之相關理論文獻，卻又相對豐富，因此儘管部分研究恐難做到完美地步。不過借助老

師、相關學者之專業指導及輔導會長官、同事之經驗傳承當可作為彌補。

二、本研究探討部分榮家整併或遷建，由於涉及其人員未來工作環境及其住所的改變，基於個人權益之考量，於訪談過程中受訪人員或有不盡真實之反映，將與事實之間有所差距，可能造成結果的解釋程度不甚理想。

### 第三節 研究方法

研究方法 (Research Method) 係指資料蒐集與分析的過程與技術。換言之即研究者針對自己所欲探討的主題與相關問題，擬定如何進行蒐集與分析資料的技術與程序。其中量化研究重視樣本的代表性及推論，尋求一種普遍性的推理法則；而質性研究則重視社會事實的建構過程和人們在不同的、特有的文化社會脈絡下的經驗和解釋，是針對研究者的研究興趣進行訪談，進而了解受訪者內心對其生活與經驗的解釋。

根據陳向明(2002:15)的定義：「質的研究是以研究者本人作為研究工具，在自然情境下採用多種資料蒐集方法對社會現象互動對其行為和意義建構獲得解釋性理解的一種活動」。

另外，質性訪談建立在假設他人的內心思維是有意義的、可知的，可以陳現其本質的，而訪談的目的，是去發現存在於他人心中的是什麼，在接近受訪者的內心思維取向後，從他們那找到他人無法直接觀察到的。這些無法直接觀察到的事件包括：感受、想法、意念等及其所賦予的意義等，而訪談則允許他人進入到個人的內心世界中。

據此，研究方法並沒有優劣之分，主要是依研究的取向，進而選擇適合的研究方法。而本研究所要探討的，正是受訪者對於榮家應如

何再造，其中涉及榮家整併與遷建。為增加研究之深度，所以本研究選擇文獻探討法、深度訪談法，為本研究主要資料蒐集方法，針對榮家再造進行不同角度之探討，期盼藉由與被研究者之互動，得到更深入的體驗。

### 一、文獻探討

任何學術研究都是「站在巨人肩膀上向前眺望」的後續努力。文獻分析係指經由文獻資料等二、三手資訊，進行研究分析的一種方法，又可稱為資訊分析法，為一種靜態的研究方法。也是本研究最主要研究方法，同時也是傳統的探索性研究方法，從國內外圖書、期刊、專論、研究計畫、研究報告、學位論文等，蒐集與研究題目相關的文獻，目的在有系統將研究主題的內涵整理分析與歸納，有效提升研究成果的確實性及其效度。對本研究來說，主要是藉由組織重組相關理論之探討，對於執行重組的相關策略，經由資料與文獻的蒐集與分析，進而建構系統性的研究內涵。

### 二、深度訪談法

本研究為能更深入瞭解研究問題，並發覺組織改造所遭遇之實際問題，擬藉由質化深度訪問法，事先設計訪問大綱，訪談政策制定之行政部門（如行政院秘書處、輔導會）；政策執行人員（如榮家正、副首長及組室主管等）及政策受益或受損者（如榮家住民、員工）。如此當可增加動態性資料之佐證，以避免流於表面空泛的論述謬誤與彌補靜態資料的不足。

## 第四節 重要名詞解釋

### 壹、榮譽國民之家

「國軍退除役官兵輔導條例」(以下簡稱輔導條例) 91 年 12 月 18 日修正，其第 17 條第 1 項規定，安置就養之機構，由輔導會設立，定名為「榮譽國民之家」(以下簡稱榮家)。

目前輔導會計有 18 所安置就養機構，分別為 14 所榮家及 4 所榮民自費安養中心(以下簡稱安養中心)；上述 4 所安養中心原欲依輔導條例更名為榮家，案經行政院秘書長 93 年 10 月 19 日函復「奉示：暫從緩議，並請依中央行政機關組織基準法規定，配合本院組織改造方向及時程通盤規劃辦理」。

### 貳、退除役官兵

一、輔導條例第 2 條規定所稱退除役官兵如下：

- (一) 志願服一定年限之現役軍官、士官、士兵，依法退伍除役者。
- (二) 服軍官、士官、士兵役，因作戰或因公致病、傷或身心障礙，於退伍除役後，生計艱難需長期醫療或就養者。
- (三) 服軍官、士官、士兵役，曾參加民國 47 年八二三臺海保衛戰役及其他經國防部核定之關係國家安全之重要戰役者。
- (四) 金門馬祖民防自衛隊，曾參加民國 47 年八二三臺海保衛戰役者，自民國 90 年 1 月 1 日起視同退除役官兵。

二、「國軍退除役官兵輔導條例施行細則」(以下簡稱施行細則)

第 2 條規定：

- (一) 本條例第 2 條第 1 項第 1 款所稱志願服一定年限之現役軍官、士官、士兵，依法退伍除役者，指服現役滿 10 年，或服現役



期滿，志願留營或再入營服現役，先後合計滿十年退伍、除役或解除召集者。

(二) 本條例第 2 條第 1 項第 2 款所稱生計艱難，指因作戰或因公致病、傷、身心障礙而失去工作能力，無法謀生。

(三) 本條例第 2 條第 1 項第 3 款及第 2 項所稱參加民國 47 年八二三臺海保衛戰役者，指中華民國 47 年 8 月 23 日至同年 10 月 6 日參加臺海保衛戰役，經國防部核認有案者。

### 參、榮民

政府為感念因作戰、演訓負傷成殘，或參加保衛國家重要戰役及長期服役軍旅，奉獻一生最精華青春歲月之國軍官兵，於光榮退伍時，依據輔導條例及其施行細則第 2 條規定，檢定為輔導會輔導照顧對象，並方便渠等申請輔導安置，乃製發榮譽國民證（以下簡稱榮民證），做為表彰對國家之貢獻及申請各項權益之憑證，旨在落實「在營為良兵、在鄉為良民」之國防政策。是以依法退伍之退除役官兵並領有榮民證者，謂之榮民。

### 肆、就養

輔導會設立榮家，以全部供給制或部分供給制之安置就養方式，安置合於需要照顧之榮民，謂之就養，區分如下：

一、全部供給制安置就養（又稱公費就養）：發給就養給付，並得依意願公費進住榮家。

二、部分供給制安置就養（又稱自費就養）：自付服務費進住榮家。