

以系統性思考台灣長照服務之問題



台 北 醫 療 聯 盟

TAIPEI MEDICAL ALLIANCE , TMA

受委託單位：臺灣台北醫療聯盟
衛生福利部委託研究
中華民國 108 年 12 月 31 日

報告大綱

壹、	研究背景	7
一、	研究動機：	7
二、	研究目的：	8
三、	研究方法：	9
貳、	文獻探討	11
一、	人口老化與長照需求.....	11
二、	長照產業體系與供給.....	12
三、	小結.....	13
參、	研究分析	14
一、	混和式長照服務產業結構的修正.....	15
二、	人力資源結構性問題與解決之道.....	16
肆、	研究建議	20
伍、	參考文獻	23

摘要

本研究通過文獻分析法與深入訪談法兩種研究方法，梳理臺灣政府長照服務的政策，瞭解臺灣長照服務的困境與解決方案。本研究發現臺灣長照服務體系存在兩個較大的問題：長照服務的供給沒有與需求端契合；長照人力資源嚴重缺乏，非機構式照護大量仰賴外籍勞工。通過深度訪談的資料分析，本研究借用系統思考的模型，呈現臺灣長照服務的結構性問題，並初步提出可能解決方案：第一，政府積極干預，制定相關政策。以政府協助輔導的方式，頻繁的到各長照機構去做巡迴式的輔導，取代效果不彰三年一次的定期評鑒督導；與產業界展開密切溝通，儘快修正不切實際的法律規範；針對外籍勞工問題，政府必須有計劃的介入，改善外勞晉用條件、提高外籍社福以及提升勞工的專業工作水準。第二，促進社會力量進入。積極引導社會企業的建立，吸引更多社會企業參與長照服務產業，改善產業的工作環境與社會觀感，增加人力供給，進而斬斷非法聘雇與人力缺乏的惡性循環。

關鍵字：系統思考，臺灣，長照服務，結構性問題

Abstract

Through two kinds of research method : literature analysis and in-depth interview on government departments and relevant personnel, we combing the Taiwan government long-term care service policy and understand the problems. In our opinion, there are the existence of market failure in the long-term care service system with two problems: the supply is not fit on the demand; there is serious shortage of human resources and rely heavily on foreign workers. Through the construction of system dynamics model, we simulate different kinds of policy and find two possible solutions: firstly, the government should involve with industry expansion close communication and fix unrealistic laws and regulations as soon as possible. The government must make a plan to improve the social welfare of the migrant workers ,and enhance the professional work level of foreign. Secondly, the government could rely on social forces, and actively guide the establishment of social enterprises, increasing the whole industry human supply, and cut off the vicious spiral of the illegal employment and the lack of human resources.

Keywords: System Thinking ; Taiwan ; Long-term care ; Structural Problems

壹、 研究背景

一、 研究動機：

人口結構加速的老化是近十年來各個已開發國所面臨的共同問題，根據 2015 年聯合國的世界人口展望報告（World Population Prospects）估計，全世界主要的十八個已開發國家，其高齡化轉變情形，65 歲以上人口的比例，從 7% 上升到 14%，平均需要 54 年的時間，但從 14% 上升到 20%，平均只用了 28 年的時間，顯見老年化的速度轉變並不是一個線性的過程，而是一個上升曲線，若在生育率逐年降低的情況之下，各國人口老化速度的上升會更加的明顯，而這雖然已經成為了一個全世界共同面臨到的普遍現象，但在亞洲國家卻是格外的令人擔憂。根據聯合國世界人口展望報告的追蹤，歐洲國家比起亞洲國家進入高齡化社會的時間雖然早了約一個世紀，但是歐洲國家從高齡化社會轉為高齡社會，甚至是超高齡社會的速度卻比亞洲國家要慢的多，以法國為例，雖然其在 1864 年就已經成為高齡化社會，為全世界最早邁入高齡化結構的國家，但法國從高齡化社會轉為高齡社會所需時間，整整走了 126 年之久，再看到挪威，比臺灣還要早了 109 年進入高齡化社會，但是根據聯合國的估計，臺灣會在 2026 年超越挪威（2031 年），提早邁入超高齡社會(UN ESA, 2015)。

另外，讓我們再從臺灣的調查報告，進一步窺視臺灣的老化速度，根據“國家發展委員會”的統計資料，在 1960 年代時，臺灣平均 20 名青壯年負擔 1 名老年人的扶養責任，然而到了 1990 年代後，扶老均量便快速下降，到了 2016 年平均 1 名老年人僅有 5.6 為青壯年負擔扶養責任(國家發展委員會，2016)，圖 1 為“國家發展委員會”根據臺灣幼年人口、青壯年人口與老年人口所計算出的扶養比以及扶老均量資料所繪製的趨勢圖，圖中顯示，臺灣扶老均量估計會再 2041 年開始低於 2，也就是平均 2 個青壯年就必須負擔 1 位老年的扶養責任，換句話說，20 年後，將會有許多的高齡人口沒有子女能照看，一旦遇到健康上的問題，則完全必須透過政府與相關老人贍養組織的說明，這樣的情況，臺灣當局是否已經預見，又採取了哪些必要的應對措施與政策，確實值得我們予以充分的檢視。現階段臺灣處於政府輪替、扶養比轉折與勞動力增長由正轉負的關鍵時期，亞洲國家人口快速老化的問題，讓我們沒有若歐洲國家，有非常充裕的時間能從容應付，短時間內老化的乘數效應，所帶來的衝擊，以及伴隨而來的長期照護、獨居養老、醫療費用……等等，都可能造成政府財政上的負擔，形成社會的隱形壓力，臺灣長照政策相關研究的累積刻不容緩。

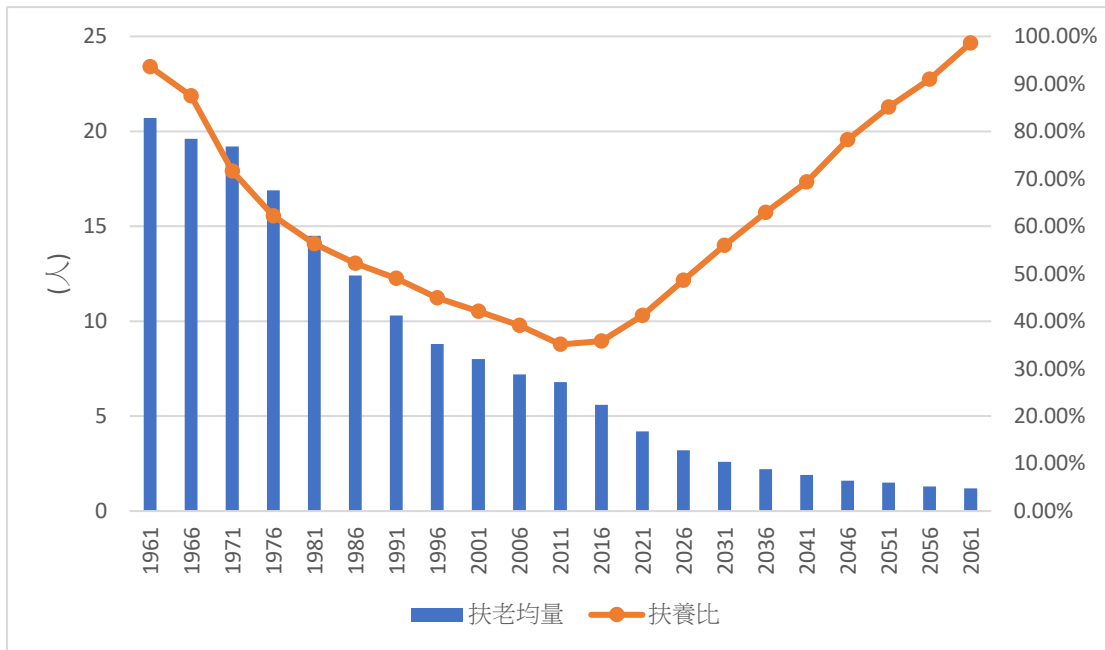


圖 1 臺灣扶養概況變化圖(1961-2061)

資料來源：國家發展委員會。http://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=AAE231302C7BBFC9。

註：2016 年(含)之後的資料為推估資料。

二、 研究目的：

觀察臺灣長期照護服務，首先可以發現長照產業的結構呈現一個非常吊詭的狀態，雖然《老人福利法》第 36 條明確規範，有財團法人登記的非營利組織，才能辦理大型的長照機構，然而，現在市面上提供長照服務的機構，屬於非營利性質者，僅占總數的一成，餘下九成皆為私立營利機構（王兆慶，2013）。現今臺灣以小型私立營利機構為主的特殊長照供給結構之主要原因，陳正芬、官有垣(2011)認為與近年臺灣長照的需求持續增加，需求型態亦日漸多元有關，由於過去主要的長照服務提供者政府與非營利組織漸漸的無法滿足長照需求，營利組織遂開始快速加入服務提供者的行列，以填補空缺。針對臺灣目前以營利機構做為長照服務提供主力的產業結構，部分研究對此提出了憂慮，長期照護應該走向社會福利概念，或是以一個產業的概念發展，掀起了不小的討論與話題，其實背後就是一個營利與非營利的爭論，支持長照開放營利化的一方，主張為了面對所將面臨到的人口快速老化問題，以及產業發展多元化的目標，臺灣的長照事業不能受困於政府補助、社會福利與公益團體的陳舊框架之中(工商時報，2013)。

而反對的一方，認為長照產業過度市場化與追求營利的下場，就會失去最根本的「社會目的」，讓長照變成“有錢人玩的遊戲”（王兆慶，2013）。

事實上，在長照需求快速膨脹的情境下，長照服務提供營利化，早已是不可避免的趨勢，以臺灣目前的狀況而言，私立營利長照機構也已經是不可或缺的長照服務提供主力，因此僅僅討論非營利與營利孰好孰壞，並沒有實質意義。Schlesinger and Gray（2006）指出，在營利與非營利混和的市場中，導致雙方提供的服務品質差異的因素，才是值得進一步探討的關鍵點。本研究循此脈絡出發，觀察到臺灣的長照服務提供，在非營利與營利兩方面確實有服務品質上的落差，追溯其原因有兩個，一是私營利長照機構相較于非營利機構，較容易落入惡性削價競爭的困境，二是整體長照人力資源的不足（陳正芬、官有垣，2015），在兩個因素的交互作用下，使得原本就運作困難的私營利機構，再削價競爭與人力不足的影響下，更加難以維持其服務品質，而非營利機構在有政府及捐款支援的情況下，反而能維持住服務品質，並受到高端消費者的青睞。可預見的，未來長期照護需求大量湧現時，極有可能導致弱勢族群沒有較高品質長照服務選擇權，而被迫只能使用低品質的長照服務。

為了防止市場失靈的問題發生，必然需要由政府在此相關議題上有所作為，據此本研究聚焦於兩個研究目的：首先，通過分析長照產業之供需端以及產業結構，了解市場失靈問題的發生原因；其次，則針對臺灣長照人力資源的發展困境做深入討論，欲改善臺灣長照人力資源的困境，現階段是關鍵期，而政府作為此項議題的關鍵行動者，在這個議題上必須要有更明確與正確的政策方向。觀察現下談論臺灣長照問題者，多是針對長照供不應求、穩定資金來源不足等表徵問題尋求解決方案，鮮少從人力資源規劃的角度，針對整體長照人力供給較深層的結構性問題進行討論，本研究相信如果人力資源問題獲得妥善的解決，那麼表面的產業或資金問題應能在一定程度上獲得解決。綜上所述，本研究將以長照人力資源為主軸，回答兩個研究問題：第一，應對未來長照需求的快速膨脹，應該如何修正臺灣目前混和式的長照服務產業結構所造成的市場失靈，打開一條出路？第二，造成與影響臺灣長照人力供給問題的根本原因為何，有沒有適當的政策工具與方案能從結構層次進行改善？

三、 研究方法：

(一) 深度訪談法

深度訪談法是一種無結構的、直接的、個人的訪問，在訪問過程中，一個掌握高級技巧的調查員深入地訪談一個被調查者，以揭示對某一問題的潛在動機、信念、態度和感情。與小組座談會一樣，深度訪談法主要也是用於獲取對問題的理解和深層瞭解的探索性研究。不過，深度訪談法不如小組座談會使用那麼普遍。比如，為發掘目標顧客在某產品所引起的深層動機時，可採用深度訪談法；在些過程中，研究者為消除受訪者的自我防衛心理，可以採用各種如文字聯想法、語句完成法、角色扮演論之類的技巧來對顧客進行訪問。深度訪談法適合於瞭解複雜、抽象的問題。這類問題往往不是三言兩語可以說清楚的，只有通過自由交談，對所關心的主題深入探討，才能從中概括出所要瞭解的信息。

比較常用的深層訪談技術主要有三種：階梯前進、隱蔽問題尋探、以及象徵性分析。階梯前進是順著一定的問題線探索，例如從產品的特點一直到使用者的特點。使得調查員有機會瞭解被訪者思想的脈絡。隱蔽問題尋探是將重點放在個人的"痛點"而不是社會的共同價值觀上；放在個人深切相關的而不是一般的生活方式上。象徵性分析是通過反面比較來分析對象的含義。要想知道"是什麼"，先想法知道"不是什麼"。例如在調查某產品時，其邏輯反面是：產品的不適用方面，"非產品"形象的屬性，以及對立的產品類型。

本研究首先，通過分析長照產業之供需端以及產業結構，了解市場失靈問題的發生原因；其次，則針對臺灣長照人力資源的發展困境做深入討論，透過實際走訪台灣長照產業鏈，與關鍵活動節點展開多場深度訪談，以釐清台灣長照產業，在服務供給面向上的問題。

(二) 系統動力學

系統動力學（System Dynamics）以系統思考為理論基礎，但更進一步，融進了電腦模擬模型。由於初期它主要應用於工業企業管理，故稱為“工業動力學；後來，隨著該學科的發展，其應用範圍日益擴大，遍及經濟社會等各類系統，故改稱為系統動力學。系統動力學創始於1956年，在20世紀50年代末成為一門獨立完整的學科，系統動力學研究起源於美國麻省理工學院 Jay W. Forrester 教授的名著《工業動力學》。20世紀50年代後期，系統動力學逐步發展成為一門新的領域。初期它主要應用受工業企業管理，處理諸如生產與雇員情況的變動，市場股票與市場增長的不穩定性等問題。而後，系統動力學的應用範圍日益擴大，從民用到軍用；從科研、設計工作的管理到城市擺脫停滯與衰退的決策；從世界面臨指數式增長的威脅與資源儲量日益殆盡的危機道檢驗糖尿病的病理假設，應用範圍非常廣泛。

20 世紀 70 年代系統動力學進入蓬勃發展時期，由羅馬俱樂部提供財政支持，以 Meadows 為首的國際研究小組所承擔的世界模型研究課題，研究了世界範圍的人口、資源、工農業和環境污染諸因素的相互關係，以及產生後果的各種可能性。而以福瑞斯特教授為首的美國國家模型研究小組，將美國的社會經濟作為一個整體，成功地研究了通貨膨脹和失業等社會經濟問題，第一次從理論上闡述了經濟學家長期爭論不休的經濟長波產生和機制。這一成就受到西方的重視，也使系統動力學於 20 世紀 80 年代初在理論和應用研究兩方面都取得了飛躍地進展，達到了更成熟的階段。目前系統動力學正處在一個蓬勃發展的時機，其自身的理論、方法和模型體系仍在深度和廣度上發展進化。

本研究在深度訪談過後，除了進一步擅打逐字稿，並針對訪談資料進行文本分析，此外，亦採用系統動力學作為基礎架構，建構出台灣長照產業，在服務供給面項的系統動力環路圖，作為本研究之主要產出與貢獻。

貳、 文獻探討

一、 人口老化與長照需求

本研究首先針對臺灣整體的長照供需現況做文獻回顧，分析目前臺灣長照面臨到的問題以及目前已經構建體系。在前言的部分我們已經從一些統資料看到了亞洲國家人口快速老化的問題，這是一個我們能明確看到的表面症狀，而且若再比照歐洲發達國家，更突顯了臺灣的人口老化速度是非常的快速，而臺灣政府尤其必須正視這項問題，因為目前，臺灣人口老化上升的速度，與日本並列全球第 3，僅次於新加坡還有韓國。因此有部分的文獻主要討論臺灣的人口老化速度如此的快速的成因，綜而論之，人口老化的可能原因有幾個包括平均餘命延長、死亡率下降以及生育率下降，其中特別是生育率的降低是影響人口老化的重要因素，對人口結構的影響遠超過死亡率（黃意萍、余清祥，2002）。而從過去相關的文獻，可以歸納出臺灣生育率快速下降，主要有幾個因素，直接的影響因素包括避孕觀念的普及、新世代價值觀改變、養育子女成本上升等，而間接的影響因素，有如女性主義抬頭、女性教育程度提高、女性就業率上升等（張明政、李美慧，2001；薛承泰，2003；莫藜藜、賴佩玲，2004；莊秀美，2005）。

另外，伴隨人口老化而來，老人長照與贍養需求的大量增加，因此有部分文獻討論長期照護的實質需求，也就是隱性長照需求的問題，在臺灣不管是衛生、營養攝取或是醫療技術，

都屬於世界發達地區前列水準，受益於此，臺灣平均壽命逐年拉長，從 1995 年男性平均為 71.8 歲，女性平均為 77.6 歲，到了 2014 年男性約為 79.8 歲，女性為 83.1 歲，十年的時間，就拉長了 6 至 8 歲。然而，平均餘命的拉長，表面看來也許是很不錯的現象，但實際上，老年人口晚年受慢性疾病困擾或是隨年齡增加所引起的自然老化痛苦，比例並沒有減少，根據衛生福利部的統計資料，2015 年底，臺灣 65 歲以上的老年人約有 281 萬人，占總人口數的 12%，而其中失能人口約有 55 萬人，也就是說，老年人口失能的比率接近兩成，且平均失能時間長達七年，這個數目是長照體系目前必須負擔的最基本數量，且持續上升中（李昭仁、李美慧，2016）。欲探討臺灣長期照護的實質需求量，在過去研究中，有一派的研究專門在進行相關的需求評估，其中包括對於現況的評估與未來變化的估計，在現況評估方面，主要從社區、醫院或特殊群體進行長期照護需求的評估，如楊惠如等（2006）以社區獨居老人為母體進行研究，結果發現約有 7% 的獨居老人具有潛在的長期照護需求。呂源三等（2006）則以訪談的方式，從經濟狀況、健康認知、醫療紀錄與長照需求等四個方面評估，結果有 8.8% 的受訪者被認定有長期照護需求。從這些研究，我們可以發現，隱性的長照需求可能才是政府真正的挑戰所在。

二、 長照產業體系與供給

長期照護體系的健全與符合需求的穩定供給，是政府是否能有效緩和快速老化所帶來之衝擊的基本條件。有關臺灣長期照護服務供給的研究，一般分為機構式與非機構式兩類討論。目前，臺灣的長照體系之中，屬於機構式的類別大致有榮民之家、護理之家以及其他形式的贍養機構，可提供的照護能量與實際使用量如圖 2，榮民之家、護理之家與其他長照機構的使用率，大約為六至七成，乍看之下為供過於求，三者總和之床位數為 10 萬 3,879 床，供給超過需求 3 萬 4237 床。但是，實際上這些選擇機構式照護的老年人僅占了總需求量的 19.5%，亦即在臺灣僅有約兩成的民眾選擇機構式的照護，比率低於歐美國家（約為三成），顯示了臺灣民眾比較偏好非機構式的照護，所以目前這些機構式照護的供給過剩，在整體長照服務供給普遍不足的趨勢下，看起來就顯得合理的多。而關於非機構式的照護供給，臺灣主要仰賴外籍社會福利勞工，在臺灣約有 22 萬名，其中，主要負責失能老人與身心障礙者看護工作的看護工，就占了 21 萬名，受雇於家庭或機構，只有少部分的失能老人，是透過居家服務或家庭自行性照顧，顯示臺灣高度的依賴外籍看護工，來提供失能老人的照護服務（李佳億，2013）。然而，大量的仰賴外籍勞工，其所產生的副作用，在過去文獻中也常常被人點明，引發了不少如照護品質、就業排擠、勞資關係……等問題（楊慧敏，2015）。

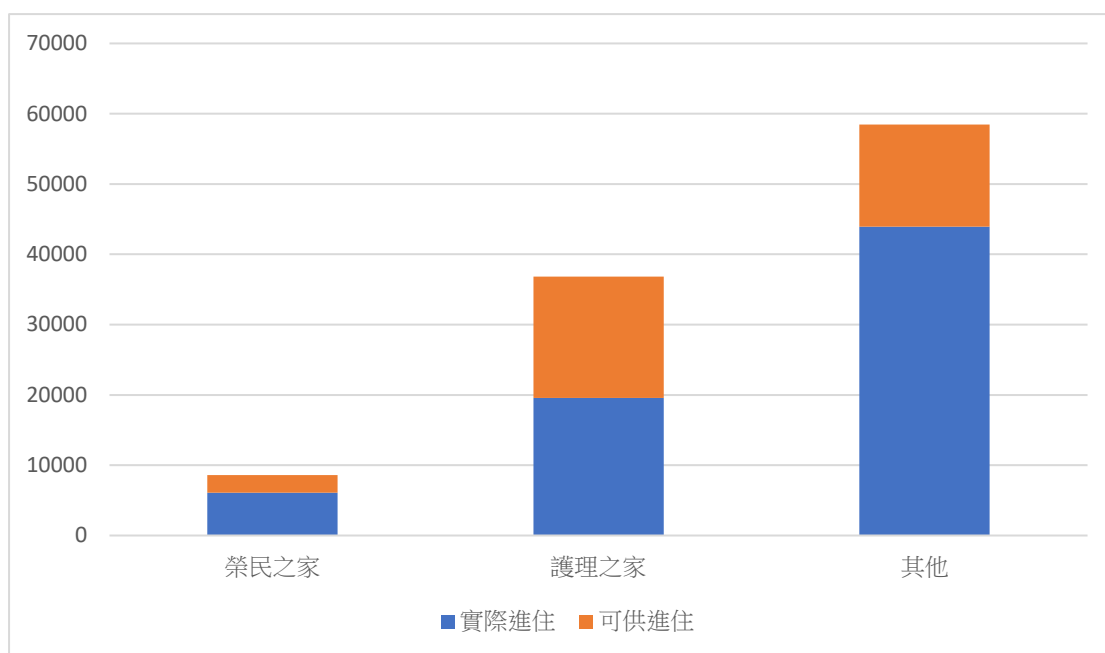


圖 2 臺灣長照機構供需情況

資料來源：衛生福利部。

http://www.mohw.gov.tw/cht/DOS/Statistic.aspx?f_list_no=312&fod_list_no=4181

三、 小結

綜和上述文獻分析的討論成果，我們可以歸納出目前臺灣長照服務體系面臨的兩大問題。第一，長照服務的供給沒有與需求端契合，現有的長照服務機構無法有效的發揮照護能量。第二，長照人力資源嚴重缺乏，而且在非機構式照護的區塊大量仰賴外籍勞工。進一步深入思考這些問題之間的關係，本研究提出以下四項臺灣長照服務可能存在的結構性問題假設。

1. 在人臺灣口結構快速老化，總體勞動力不足的大趨勢之下，長照人力已經面臨無人可用的困境。
2. 長照服務的供給沒有與需求端契合，導致私立長照機構經營困難，連帶影響照護員薪資與發展性，降低照護行業投入意願，使得長照人力的缺口日益擴大。
3. 由於長照人力嚴重缺乏，導致照護員的平均工時過長，長照機構必須大量仰賴外籍勞工來避免超時工作之違法情況。

4. 過度仰賴外籍勞工，又缺乏妥善之管理，衍生許多社會問題，使得社會觀感變差，長照產業連帶被視為低水平工作。

雖然過去不乏針對上述問題的研究與討論，如透過國外經驗的搜集分析，論述臺灣長照產業體系的發展方向，以及長照服務的供給模式建議，抑或是從長照人力資源部分，針對長照員勞動困境以及過度仰賴外籍勞工的問題進行討論。但整體而言，研究多聚焦於單一問題，缺少一個整體的視野，亦尚無研究試圖提出結構性問題，並進行系統性的整理與探討。基此，本研究後續將透過深度訪談法，來檢證上述各項從文獻分析中歸納而來的假設，並搭配系統思考 (Systems Thinking) 的方法，將問題結構做一整體呈現，最後初步提出各項問題的可行解決方案。

參、 研究分析

本研究之資料收集採半結構式訪談，透過訪談題綱之設計，以利從與受訪者的互動中更有效率的獲取第一手資料，根據研究目的，主要朝三個方向搜集資料，第一，長照產業的概況，瞭解受訪者對於目前混和式產業結構的看法，及其分析建議；第二，長照人力資源，針對長照人力供給的結構性問題進行探討，瞭解人力結構概況、問題的所在與形成根源；第三，長照政策討論，瞭解受訪者對於目前長照政策，有關人力資源與產業發展面的看法與建議。在深度訪談受訪者之選擇方面，本研究採立意抽樣法 (purposive or judgmental sampling method)，抽樣標準主要系依據研究者的主觀判斷 (Babbie, 1995)，為求在樣本數低的情況下，儘量能搜集到異質性高的資料，本研究首先將標的訪談對象分為四大類，長照機構基層工作者、長照機構負責人、長照機構人資主管以及長照政策規劃者，並求每一大類都能訪談到一位受訪者，最終本研究共訪談三位受訪者，詳如表 1。

表 1 受訪者列表

編號	單位屬性	類別
IV1	政府部門	政策制定者
IV2	非營利長照機構	機構負責人
IV3	非營利長照機構	機構人資主管

一、 混和式長照服務產業結構的修正

有關臺灣長期照護產業體系的發展，過去有部分學者透過探討國外長照政策，來分析一些國外可以借鏡的相關做法。莊秀美（2005）分析了日本的各項因應對策，就長照產業的發展規劃上，日本主要是從機構式照護朝向居家式照護的方向發展，一方面採取大規模擴充在宅服務員、老人保健機構、日間照顧中心及居家照護支援中心的方式，試圖建構完善的居家老人福利服務來回應長照需求的快速增加，另一方面，推動社區開發事業，讓健康的老人能輕易的取得養護資源與良好的居住環境，降低老人失能的風險。除日本之外，歐洲國家的長期照護產業也是國際上發展較為成熟的一群，整體來看，歐洲國家的長照產業多朝向社區型長照發展，以在地老化為主要的理念；顧燕翎（2011）針對歐洲老年照顧政策的研究中即指出目前歐洲諸國政策方向都是以協助老人留在家中，越久越好為目標，歐洲老人們也傾向留在熟悉的生活環境，而非入住機構。因此如芬蘭的長照產業轉變脈絡走向去機構化以及私營化的方向，以發展社區式的照顧住宅（sheltered housing）與社區照護中心為主，並搭配家庭照護服務（Rissanena et al., 2010）。

從臺灣老人福利相關政策的發展中，明顯可以觀察到日本與歐洲經驗的影子，政府一直以來秉持著“在地老化”以及“社區照顧”的大原則在發展，欲將長照事業的發展，塑造為能兼顧老人生活品質與尊嚴，而不是一味的追求供給量的成長。這樣的立意固然很好，然而，臺灣長照事業的發展，恐怕必須先解決最根本的人力缺乏問題。

.....人力的部分在臺灣沒有人要做啊,我們現在主力部隊都在五六十歲,沒有人要選擇這個行業,不只照服員,現在連護士、社工都找不到。(IV2)

.....其實我開始做這個從民國 95 年到現在剛好十年,這個過程中可以看到在後面這 5 年,勞動力的缺口真的是非常的大,像我自己的親人在醫院裡面,找看護找不到都是要靠關係。(IV2)

.....現在政府的法令一直在修正,而且越來越嚴苛,結果機構很難經營非常難經營,要麼就是有人做假,但像我們大機構我們都不敢...所以我們虧錢虧得要命。(IV3)

¹ 人力做假，例如政府規定人力必須要本勞外勞一比一，本勞的部分機構就會找親友掛名，實際上根本就沒有本勞，然後到了要評鑑的時候，再去高薪去找一些本勞來接受評鑑。

欲達成長照的普及化，同時又兼顧品質，臺灣長照服務目前混和式產業結構，以及市場失靈均需大幅修正，但目前政策對於長照服務供給面的關注仍然處於失焦狀態。其實，營利與非營利的討論發生在許多的社會性議題之上，並不僅僅是長照或老人福利領域的特殊現象，因此，如何避免過度的本位主義，針對實際的長照問題以及本土特質來討論，就顯得格外的重要。一般而言，在長照與社會福利這塊，各國的做法不外乎是走“非營利導向”、“市場導向”及“政府公辦”三條路線，根據訪談，我們發現在臺灣長照發展的本土脈絡中，非營利導向的做法並不完全適合，受訪者 IV2 就提到非營利組織的運作模式與規範，其實並不符合臺灣長照服務主力的這群提供者的需要，因此才會造就許多小型營利機構的產生。而受訪者 IV1 拋出了社會企業的概念，認為某種程度上可以解決此一難題。

.....當初很多養護機構都是因為在當地有需求,這些本來就在做養護工作的歐巴桑集團,做到後來自己出來開業,那萬一哪一天我不做了,如果當初是以財團法人的方式成立,那個財產基金我們就不能拿回來了,所以一般在做照顧行業的人,他不會想成立財團法人。(IV2)

.....其實主要是你要看你怎麼創造營利的空間...一定要有一個創價的空間給他,再來就是因為他又是屬於社會安全的體系,非營利組織適時介入是對的,因為他是我們需要的社會力,那這一塊的仲介者,可能還要有社會企業去補齊。(IV1)

目前，臺灣混和式的長照產業結構主要問題，在於長照產業的市場失靈。多數小型營利長照服務機構，面臨經營困難與政府積極稽核的雙重壓力，嚴重拉低服務品質與產生勞工剝削，而少部分尋求高品質、高價值與高價位的“三高”路線，這樣的貧富分化容易導致長照服務變為有錢人的專利，成為長照普及化與社區化的最大障礙。面對此問題，受訪者 IV1 點出可以透過社會企業（Social Enterprise）模式來緩解。社會企業幾個各界公認的特徵，包括：(一)、調和“社會目的”及“利潤導向”，具有“雙重底線”（double bottom line）的架構；(二)、“有限利潤分配原則”，透過營利途徑獲得的利潤，僅有一定比例可以進行分配。當社會面臨諸多多元議題，如失業與就業、貧窮與富有、教育機會不公、單親家庭、男女平權、環境保護等，喚起由政府、非營利組織或當事者協力積極謀求解決之道時，社會企業可以有效地而積極的涉入，並被賦予公共政策目標，由“雙重底線”轉向“三重底線”（triple bottom line），成為市場、公共政策與公民社會的交叉點，可謂為解決公共問題的另一種全新途徑與方法 (Nyssens et al., 2006)。因此，本研究認為適當的導入社會企業模式，甚至以「社會企業模式導向」來修正目前的混和產業結構，會是一個能兼顧各方需求的策略。

二、 人力資源結構性問題與解決之道

從產業面問題出發的討論中，可以發現其實造成市場失靈或是服務品質差異，部分原因來自人力資源供給不足；人力問題也是加快服務供給品質惡化速度的催化劑。因此，針對人力資源問題的討論，本研究透過深度訪談的方式，從不同部門的視角來檢證長照人力資源供給與需求方面的結構性問題。

首先，服務於政府機構的受訪者 IV1，針對目前臺灣人力資源的問題，直接點出了人才供給與需求的差距。有別於許多文獻聚焦討論的重點，受訪者 IV1 認為，照護人力不足，不是少子化、待遇不佳的問題，而是臺灣整體的教育規劃上沒有與產業需求對接的問題：在人才的培養上培育了過多中高端的醫護人力，而這些人力由於預期心理的因素，幾乎不可能流入以勞力為主的照顧服務員工作，對此，受訪者 IV2 也提到確實有面臨到這個問題，相關科系畢業的學生，不願意投入照服員這種“把屎把尿”的辛苦工作；受訪者 IV1 還指出，針對從業人員待遇不佳的討論，也是此一預期心理所產生結果，投入產業的新人大多都是受過高等教育的大學生，以醫護人員的薪資水準去看待基層的照顧從業人員，傾向會認為該職業受到嚴重的不平待遇，進而不願投入該產業；醫護工作有其一定的專業能力需求，相較於靠勞力輸出的照顧服務員，兩者的待遇本來就應該有所區隔。

……我們大學專業均是醫護專業,但是我們需要的反而都是低層次的,純粹的生活照護…所以現在才會造成一個迷思,好像我們人力夠,但是卻一直用外勞。所以我們其實不是缺口,是人才教育的方向不對。(IV1)

……不是工時長待遇不佳的問題,是說如果我高職有設長期照護專業,這些人出來就已經認知要去做這些工作,那他們可以理解這個職業的屬性。(IV1)

……根本沒有人要從事這個行業,然後現在很多學校設有老人照護系老人照護科,這些畢業的學生跟你講我不要把屎把尿。(IV2)

然而，對於造成人力資源缺口的假設因素之一：待遇不佳，受訪者提出了不同的說法，如受訪者 IV3 所言，照服員是一個專業性的工作，需要具備一定程度的護理知識，他們試圖透過培訓來增加照服員對自我專業的認同，同時也很希望能透過提升薪資的方式來增加長照工作的誘因，而遲遲無法落實的原因是因為長照機構在經營上的困難。雖然長照機構經營困難的原因很多，但根據訪談內容顯示，最大的主因是來自於政府不切實際的各種法令規範，例如政府為了提升長照服務的品質，對於人力配置比例的規定不斷上修，從民國 86 年老人福利法規定編制照服員與收容人數應達一比五，但可視日夜不同情況配置，提升到最近的長照法，規定不

論晝夜隨時都要有一比八的人力水準。不僅讓奉公守法長照業者大歎經營不下去，也導致部分機構被迫採取違反規定的高風險做法，其後果不僅營造了一個極度不友善的產業經營環境，同時也達不到原本希望提升照護服務品質的初衷。

……把屎把尿只是其中一項,那其他還有拍背、餵食,其實這些都是非常專業的,我們很想提升照服員的專業感,我個人覺得這是非常重要的,這是對工作的一個自我價值的認可。(IV3)

……政府都有相關人力的規定…不符合設立標準,政府第一個開罰,第二個補助款都沒有…雖然這個規定是為了照護品質,但是你知道嗎他現在是 over,…規定太不務實,然後都把每個機構當賊,覺得機構都會做假。(IV2)

……政府就是一味的要求機構、要求機構,好像我們很有錢一樣,都不知道幾乎都是虧錢在做這個事,你看臺北市養護機構已經關掉一百多家。(IV3)

對於上述人力資源缺口問題的解決方案，受訪者 IV1 指出一個治標手段，就是社會上需要的這些勞力需求較高的職缺，應該要有一定的比例從臺灣培養，外籍勞工的輸入規範則要逐漸嚴格，翻轉目前高勞力工作高比例依賴外籍勞工的情況。受訪者 IV1 特別提到，實務上的做法是產業的人力需求必須要回饋到前端教育制度的設計上，以照顧服務員人力短缺為例，其實這個問題早在十年前就可以預見，可是臺灣主要與這個職務需求對接的相關科系，在技職體系非常的少，反而都集中在大學甚至研究所，因此培養出來的人力多往較高階的職缺，造成基本長期照護員的人力供給需求缺口越來越大，此一現象就是產業需求沒有回饋到教育制度。

但是針對回歸教育制度解決人力問題的途徑，受訪者 IV2 卻持有比較悲觀的看法，他以舉出日本的經驗為例，就算完全公費從技職體系培養長照人力，效果仍舊有限。沒有年輕人投入照服員工作，除了自身不願屈就外，父母也大多不想讓子女來做長照工作，這儼然已經是社會價值觀念層次的問題。而針對減少外勞人力的依賴，受訪者 IV2 更是強烈的反對，其認為以目前臺灣長照人力缺口的狀態，減少外勞雇用等於是直接宣告長照產業關門大吉，從其論述中也可以深深體會到臺灣長照產業依賴外勞的程度有多高。

……實務的做法是,產業的需求確立之後,要回饋到教育制度去做分類,才可以平衡市場人才需求…到現在目前沒有人去界定說,哪些層級是屬於照顧員,哪些是屬於管理員,那他比較適合的是哪些學歷區塊,跟能力區塊,沒有人在做這個對比。(IV1)

……照日本的社會福祉概念,在技職體系裡面就設老人照護科,然後全部公費,但是小孩子高職畢業後,父母來說我們要賠錢,公費我們要賠錢,我們要去念大學。(IV2)

.....如果你新政府上臺,真的好膽說印尼籍不要、越南籍不要,通通不要外籍,我老實說臺灣的長照機構就倒了。(IV2)

除了教育面培養人力的解決方案，從產業界受訪者的訪談中，本研究從改善照服員工作環境的角度，歸納了三類改進方案：第一，工作內容的多元化，提升工作內容價值。應讓照服員的工作不再局限於“把屎把尿”的傳統框架，如結合老人陪伴、活動帶領等工作。第二，照服員的職涯發展動態化，提升作業人員預期收益。讓照服員工作不再是永遠“把屎把尿”，而是有階段性的，朝教學、管理甚至開業來發展。第三，外籍勞工專業化。外籍勞工專業化維持工作環境的短期方案，既然目前大量仰賴外籍勞工，短期又難有本籍勞工投入，則應先從外籍勞工的專業化著手，提升長照服務品質、穩定長照人力缺口。針對外勞問題，受訪者 IV2 與 IV3 均認同專業化的重要，並指出目前政府最應該管理的其實是藏汙納垢的外勞晉用問題，無長照專業能力、做不法勾當的外勞比比皆是。以日本的做法為例，引入長照外勞人力是有計劃性的，由政府出面與越南方面接洽，並且限定其專業能力(如護理系畢業)，然後再引入前先在當地受訓半年，包括基本語言能力與長照專業能力的訓練。

.....工時長、薪資待遇不佳以及社會地位低這些都是影響年輕人不願意進入長照工作的主要因素,那解決的方法除了在訓練的階段可以提供受訓者對於長照工作有更多元的瞭解,另一個就是照服員的職涯發展²。(IV3)

.....我覺得要讓工作有綜合性是一個可行的方法,但還是要突破第一個心理障礙,把屎把尿做的來做不來。(IV3)

.....外勞的專業培訓其實會很有幫助,這個在長照法裡面也有提到,但目前是不行的,我們一直都希望外勞進來的時候能夠在機構裡面做一些培訓,那一方面可以增加外勞工作的專業能力,另外一方面也可以緩解一下機構的人力。(IV3)

.....我們最大的問題是政府不管(外勞)這一塊,所以你讓仲介中飽私囊,...我們現在家庭看護工更糟糕³...像是你(外勞)進來以後,我政府集中管理,受訓一個月後一個禮拜,受訓完之後再讓他進到家庭機構去。(IV2)

² 職涯發展，比如跟護理人員一樣有職業分級(護士、護理師)，讓照服員覺得這樣子的工作是有希望、有未來發展性。

³ 目前家庭看護外勞的晉用沒有任何的訓練，消費者不知道這個人怎麼樣、有沒有照顧經驗以及技術如何。

肆、 研究建議

長久累積下來的長照人力斷層，使得業者或消費者只能轉而尋求填補管道，也就是雇用外籍勞工；雖然長照機構受制於法令規範，有外勞雇用的上限比例，但是非機構式大量仰賴外籍勞工的現象，足以說明人力資源缺口的問題。本研究透過深度訪談的方式，從政府與業者兩個角度析論形成臺灣長照人力缺口背後的結構性問題。政府的看法是長期照護員人力供給不足，真正根本的原因是出在人才教育供給與產業需求之間的鴻溝，若單純歸因於待遇不佳所造成，本身會是一個邏輯錯置的思考。而長照業者雖然同意這樣的說法，但是認為最主要的問題不在此，而是長照工作的待遇不佳、無發展性以及受到普世價值觀的貶低，造成在目前長照服務需求如此大的情況下，仍沒有人願意投入長照工作的困境。為更清楚的表達臺灣人力資源問題背後的結構，本研究借用系統思考(Systems Thinking)的環路概念，繪製人力資源問題結構圖，呈現如圖 3。

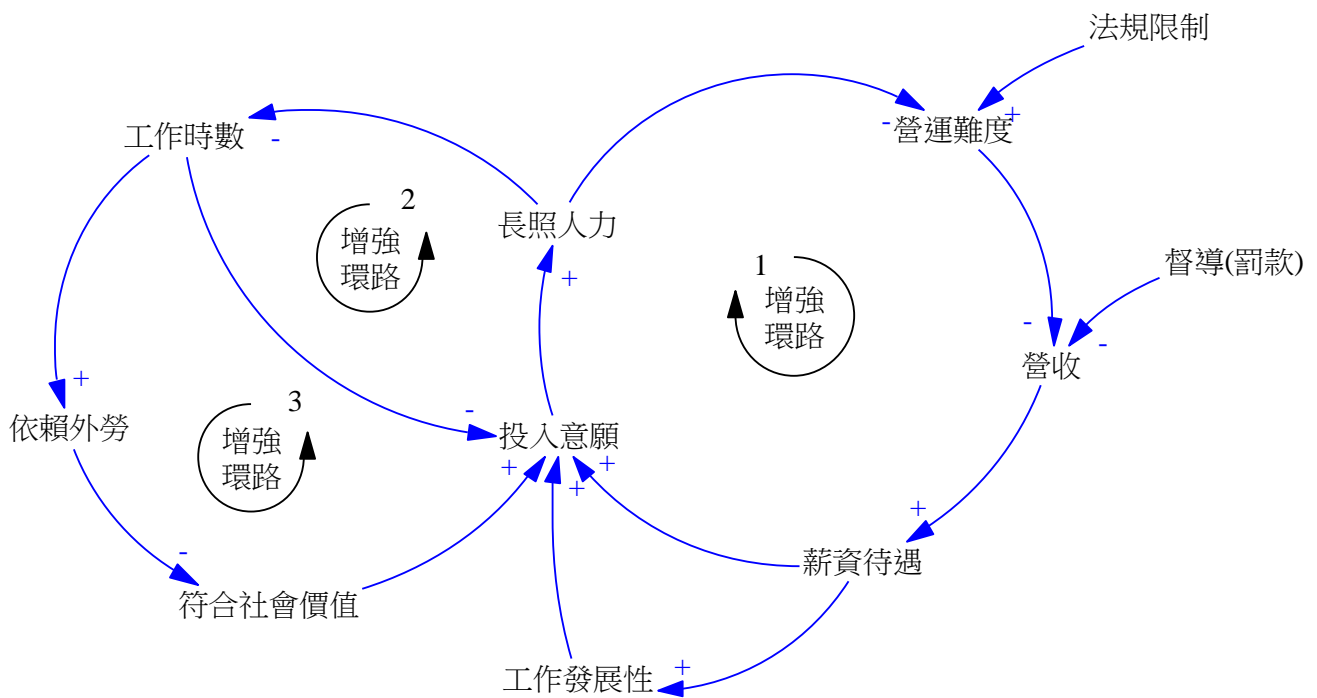


圖 3 人力資源問題結構圖

資料來源：本研究繪製。

從圖 3 中可以看到三個增強環路，環路 1 當長照人力足夠，營運難度會下降，營收增加，薪資待遇提升，促進投入意願上升，最終長照人力供給越多。環路 2 長照人力足夠，工作時數下降，投入意願上升，則長照人力供給越多。環路 3 工作時數下降，外勞依賴程度降低，越發符合社會價值，進而增進投入意願，增加長照人力供給。上述環路的論述均是從正向的方向出發作解釋，然而，在臺灣的長照發展脈絡中，目前三個環路均是往負面的方向運作，不良的迴圈導致長照人力不斷的往下走，而政府為了提升長照品質，又在法規限制上日趨嚴格，督導與罰款力度也增加，這樣的做法，在整個結構中除了增加長照機構的營運難度，也降低了長照業者的營收，不但無益於解決根本的人力缺口問題，反而是不斷的加強負向迴圈的力道。

從整個結構面來看，政府欲解決長照人力供給問題，成本較低的可行策略，首先應是著重於環路 1 的改善，以政府協助輔導的方式，如聘請社工師、護理師與藥劑師等專家，頻繁的到各長照機構去做巡迴式的輔導，取代效果不彰三年一次的定期評鑒督導，並與產業界展開密切溝通，儘快修正不切實際的法律規範。其次是環路 3 針對外籍勞工問題，政府必須有計劃的介入，改善藏汙納垢的外勞晉用、提升外籍社福勞工的專業工作水準，除了緩解眼下急迫的人力缺口問題，也期待能有改善外界對於長照服務員普遍無須專業技術的印象。

最後，在市場失靈的問題上，本研究從訪談與文獻分析的結果中發現，臺灣長照面臨的結構性問題，產業的貧富分化與人力資源的缺口，其實可與社會企業特質有很高的結合度。首先在解決長照產業貧富分化的問題上，社會企業可以透過其“雙重底線”的原則來有效抑制，由於必須兼顧“社會目的”，長照產業無法無限上綱的追求利潤，必須將符合政府政策或符合社會利益的方案，導入其營運策略中，進而杜絕其採取有害於社會公益方案的機會，像是只以富人為服務物件的營運方針。其次，在人力資源的供應與產業體質低下的問題上，“有限利潤分配原則”可以提供長照產業界，有更彈性的籌碼形塑有效的誘因結構，改善現下不符合技術水準的薪資結構，將環路 1 往正向的方向推動，吸引更多人力資源的投入，進而斬斷非法聘雇與人力缺乏的惡性循環。因此，本研究認為適當的導入社會企業模式，對於緩解臺灣長照的人力資源困境，亦有所幫助。

伍、 參考文獻

中文部分

- 工商時報（2013年06月21日）。社論—鼓勵壽險業進入老人照顧產業。《工商時報》，A2。
- 王兆慶（2013）。長照機構制度的營利/非營利之爭：社會企業的觀點。《社區發展季刊》，143，128-139。
- 呂源三、莊玉嬪、詹德欽、莊家銘、洪弘昌（2006）。老人健康需求與長期照護觀點。《台灣老年醫學雜誌》，2(1)，1-11。
- 李佳億(2013)。《我國照顧服務人力資源開發與運用之研究-以照顧服務員為例》。國立政治大學勞工研究所碩士論文，未出版，台北。
- 李昭仁、李美慧（2016）。借鏡日本提升臺灣再出發-第二次日本長期照護制度考察報告。《臺灣醫界》，59(4)，9-13。
- 國家發展委員會（2016）。中華民國人口推估(105至150年)。臺北市：國發會。
- 張明政、李美慧（2001）。臺灣地區人口轉型後之生育趨勢與發展。《人口學刊》，23，93-112。
- 莊秀美（2005）。少子高齡化社會的福利政策建構：日本因應對策之分析。《社區發展季刊》，110，379-391。
- 莫藜藜、賴珮玲（2004）。臺灣社會「少子化」與外籍配偶子女的問題初探。《社區發展季刊》，105，55-65。
- 陳正芬、官有垣（2011）。臺灣機構式長期照顧服務組織屬性與政府相關政策演變之探討，《社會政策與社會工作學刊》，15(1)，91-135。
- 陳正芬、官有垣（2015）。可望而不可及的服務：臺北市長期照顧機構組織屬性與公費安置老人服務量之研究。《臺大社工學刊》，32，33-78。
- 黃意萍、余清祥（2002）。臺灣地區生育率推估方法的研究。《人口學刊》，25，145-171。
- 楊惠如、呂桂雲、陳宇嘉、張永源（2006）。社區獨居老人健康狀況與長期照護需求研究。《實證護理》，2(3)，229-240。
- 楊慧敏（2015）。我國社福外勞引進及管理之探討。《國會月刊》，43(4)，65-86。

薛承泰 (2003)。臺灣地區人口特質與趨勢：對社會福利政策的幾個啟示。《國家政策季刊》，2(4)，1-22。

顧燕翎 (2011)。《芬蘭老年照顧政策轉型研究》。行政院婦權基金會委託研究。

外文部分

Babbie, E. R. and Halley, F. (1995). *Adventures in Social Research: Data Analysis Using SPSS for Windows/Book and Disk*. Pine Forge Press.

Grindle, M. S. (Ed.). (1980). *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Nyssens, M., Adam, S. and Johnson, T. (2006). *Social Enterprise: At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*. New York: Routledge.

Rissanen, S., Hujala, A. & Helisten, M. (2010). The state and future of social service enterprises - a Finnish case. *European Journal of Social Work*, 13 (3), 319-337.

Schlesinger, M., & Gray, B. H. (2006). Nonprofit organizations and health care: Some paradoxes of persistent scrutiny. In W. W. Powell & R. Steinberg (Eds.), *The nonprofit sector: A research handbook* (pp. 378-414). New Haven, CT: Yale University Press.

UN ESA (2015). *World Population Prospects: The 2015 Revision*. United Nations Population Division, Department of Economic and Social Affairs.
<https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/>. accessed 9/1/16.