

國立臺灣大學社會科學院政治學系



碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master's Thesis

臺灣住宿型長照機構法人化的政策變遷之研究：

多元流的研究途徑

A Study on the Policy Change of Corporatization in

Taiwan's Residential Long-Term Care Institutions:

Multiple Streams Approach

林育丞

Yu-Cheng Lin

指導教授：孫煒 博士

Adivisor : Way Sun, PhD.

中華民國 114 年 7 月

July, 2025



國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

MASTER'S THESIS ACCEPTANCE CERTIFICATE
NATIONAL TAIWAN UNIVERSITY

臺灣住宿型長照機構法人化的政策變遷之研究：
多元流的研究途徑

A Study on the Policy Change of Corporatization in
Taiwan's Residential Long-Term Care Institutions:
Multiple Streams Approach

本論文係 林育丞 (P12322001) 在國立臺灣大學政治學系完成
之碩士學位論文，於民國114年6月17日承下列考試委員審查通
過及口試及格，特此證明

The undersigned, appointed by the Department of Political Science on 17 June 2025
have examined a Master's Thesis entitled above presented by Yu-Cheng Lin
(P12322001) candidate and hereby certify that it is worthy of acceptance.

口試委員 Oral examination committee:

孫煒

(簽名)

(指導教授 Advisor)

王夏

吳宗文



謝辭



2025 年夏日，終於完成碩士論文。猶記得近 8 年前，退役後分發至中央單位，開啟公務員生涯，政策制定、規劃的經歷，滋養我再次投入學校進修的養分，當初毅然決然報考臺大 EMPA，邊工作邊進修的這兩年，相當充實且有所收穫。

首先，特別感謝指導教授孫煒博士，萬分榮幸成為孫煒老師在臺大 EMPA 第一位畢業的指導學生，您總能在我茫然時，給予我精準的論文方向，從文獻爬梳、適用理論，到論文架構，每次與您的討論，都能指引我明燈，您的關心與提點，亦成為我堅持下去的動力，再次感謝老師給予指導。

另外，特別感謝口試委員王賢博士與吳舜文博士，兩次口試的討論，對於我學術上啟發甚深，讓我思考自身的研究能夠為公共政策的理論帶來甚麼樣的貢獻，感謝您們的鼓勵與提點，期望未來能有再次向您們請益的機會。

本論文的受訪者從實務界、學術界到政府部門，期望從產、官、學不同面向理解住宿型長照機構法人化政策的歷程，萬分感謝每位受訪者傾囊相授，從受訪者豐富的經歷更加瞭解多年來長照政策的變遷與脈動。

感謝單位長官支持我公餘進修，工作之餘充實自我；更由衷感謝父母從小到大百分之百支持我的決定，讓我在無憂的環境工作、讀書，謝謝比我早從臺大政治所畢業的弟弟給予我協助、還在讀大學的妹妹也給我許多支持。感謝身邊的親朋好友、同事、同學，冠勳、小熊、阿嘎、意如、育竹、珮君、楷勛學長、培妍、張榕、瑋婷、倍孜...，每次相聚、聊天、吃飯都能給予我靈感、督促我，也給予滿滿的支持。

本論文運用多元流理論的研究途徑，除了述說住宿型長照機構政策變遷的故事，亦期待能作為未來長照政策研究的基底研究。進修的期間曾經懷疑自己的能力，但很慶幸自己能堅持下去，特別感謝上述所有身邊的每個人，一點一滴的鼓勵都能發揮強大的支持動力，也祝願所有未來進修的學弟妹，都能順利畢業、有所獲得。

林育丞

謹誌於國立臺灣大學社會科學院政治學系

2025 年 7 月



摘要



本研究運用多元流理論之研究途徑，深入探究臺灣住宿型長照機構法人化政策變遷的過程，分析問題流、政策流與政治流如何交互作用並形成制度變革。

在問題流層面，臺灣人口急速老化與長照需求擴增形成制度性壓力，加上私立小型機構頻傳公共安全事故，暴露出個人設立機構在監管、品質及永續經營上的結構性缺陷。1997年《老人福利法》修正開放49床以下小型機構設立，雖有效擴充服務量能，卻衍生財務不透明、人力不足及超收等問題，累積成為改革的深層動因。

政策流的發展呈現漸進式醞釀特徵，法人化構想最初並非行政部門既定方案，而是在立法審查過程中由政治流導入。政府在「營利」與「非營利」、「市場效率」與「弱勢保障」之間不斷權衡，最終採取開放設立營利性質的長照社團法人，但加強監管的折衷方案，並參考醫療法人經驗，提升方案的技術可行性與價值接受度。

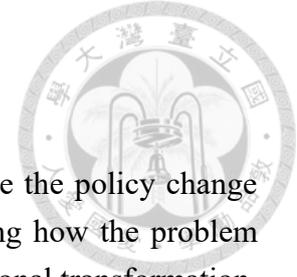
政治流則在政策變遷中扮演主導角色，經歷兩波重要衝擊：第一次發生於2013至2015年立法過程，在野黨立委將法人化議題推上議程；第二次於2016年政黨輪替後，既存小型機構串聯發起陳抗，迫使政府調整政策走向。政治流不僅重構問題定義，更牽引政策流的發展方向，最終促成「新舊雙軌並存」的制度安排——新設住宿型長照機構須採法人化、既存機構得依原法令續存。

本研究發現，政策窗呈現動態發展特徵，《長期照顧服務法》第22條規定，創造「結構性（制度性）政策窗」。2016年面臨既存機構強烈反彈，政策窗瀕臨關閉危機，政府透過修法策略重新調整而非直接關閉；政策企業家則在不同階段發揮關鍵作用，如立法委員、行政官員、既存機構業者等。本研究認為，多元流在臺灣政策環境中並非各自獨立發展，而是呈現高度互動關係，其中政治流具有支配性影響力。藉由多元流理論的分析視角，深入理解住宿型長照政策變革過程，為後續相關研究奠定重要基礎，未來研究可進一步探討住宿型長照機構政策的執行成效與長期影響，共同深化對臺灣長照制度轉型的理解。

關鍵詞：住宿型長照機構、法人化、多元流理論、政策變遷、長期照顧服務法



Abstract



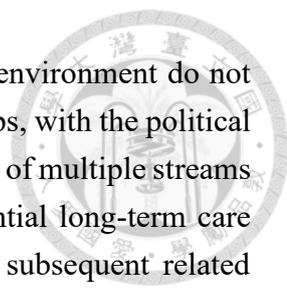
This study employs the multiple streams framework to explore the policy change process in Taiwan's residential long-term care institutions, analyzing how the problem stream, policy stream, and political stream interact and form institutional transformation.

In the problem stream, Taiwan's rapid population aging and expanding long-term care demands create institutional pressure. Combined with frequent public safety incidents in private small-scale institutions, these factors expose structural deficiencies in individually-owned institutions regarding supervision, quality, and sustainable operation. The 1997 amendment to the Elderly Welfare Act allowed the establishment of small-scale institutions with fewer than 49 beds. While this effectively expanded service capacity, it also generated problems such as financial opacity, insufficient staffing, and overcrowding, accumulating as deep-rooted drivers for reform.

The policy stream demonstrates characteristics of gradual evolution. The corporatization concept was not initially a predetermined proposal from administrative agencies but was introduced through the political stream during the legislative review process. The government continuously balanced between "for-profit" and "non-profit," "market efficiency" and "protection of vulnerable groups," ultimately adopting a compromise approach that allows the establishment of for-profit long-term care corporate entities while strengthening supervision. Drawing on the experience of medical corporations enhanced the technical feasibility and value acceptability of the proposal.

The political stream played a dominant role in policy change, experiencing two significant waves of impact: the first occurred during the legislative process from 2013 to 2015, when opposition legislators pushed the corporatization issue onto the agenda; the second came after the party alternation in 2016, when existing small institutions organized protests, forcing the government to adjust its policy direction. The political stream not only reconstructed problem definition but also guided the development direction of the policy stream, ultimately leading to a "dual-track coexistence" institutional arrangement—newly established residential long-term care institutions must adopt corporatization, while existing institutions may continue operating under original regulations.

This study finds that the policy window exhibits dynamic development characteristics. Article 22 of the Long-Term Care Service Act created a "structural (institutional) policy window." In 2016, facing strong resistance from existing institutions, the policy window was on the verge of closing. The government readjusted through legislative amendment strategies rather than direct closure. Policy entrepreneurs played crucial roles at different stages, including legislators, administrative officials, and existing institution operators.



This study argues that the multiple streams in Taiwan's policy environment do not develop independently but demonstrate highly interactive relationships, with the political stream having dominant influence. Through the analytical perspective of multiple streams theory, this study provides an in-depth understanding of the residential long-term care policy transformation process, laying an important foundation for subsequent related research. Future studies can further explore the implementation effectiveness and long-term impacts of residential long-term care institution policies, collectively deepening our understanding of Taiwan's long-term care system transformation.

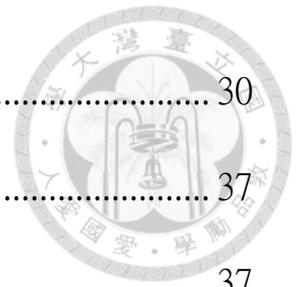
Keywords: residential long-term care institutions, corporatization, multiple streams theory, policy change, Long-Term Care Service Act

目次



口試委員審定書.....	i
謝辭.....	iii
摘要.....	v
Abstract.....	vii
目次.....	ix
圖次.....	xi
表次.....	xiii
第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究目的.....	5
第三節 研究問題.....	6
第四節 研究架構.....	8
第二章 文獻回顧.....	9
第一節 政策變遷理論探討.....	9
第二節 多元流理論及其應用.....	11
第三節 住宿型長照機構法人化.....	22
第三章 研究設計與研究方法.....	29
第一節 次級資料分析法.....	29

第二節 深度訪談法.....	30
第四章 住宿型長照機構法人化政策變遷的多元流分析	37
第一節 問題流：法人化的背景與需求	37
第二節 政策流：政策方案的形成和演變	47
第三節 政治流：政治環境、利益團體與社會輿論	67
第四節 多元流匯聚：政策窗與政策企業家.....	89
第五章 結論與建議.....	96
第一節 研究發現.....	96
第二節 研究限制與未來展望.....	101
參考文獻.....	105



圖次



圖 1- 1 本研究分析架構圖	8
圖 2- 1 Herweg, Huß, & Zohlnhöfer (2015) 修正多元流理論.....	16
圖 2- 2 住宿型長照機構發展歷程圖	25
圖 4- 1 長服法施行前各長照服務法規分布圖	43
圖 5- 1 本研究多元流架構圖	96



表次



表 2- 1 多元流理論政策分析研究相關碩博士論文檢閱表	16
表 3- 1 本研究訪談對象.....	31
表 3- 2 本研究訪談題綱.....	32
表 4- 1 長服法（2015 年 6 月 3 日制定）住宿型機構法人化相關條文一覽表	51
表 4- 2 長照法人條例外界意見徵詢座談會議紀錄摘要一覽表	57
表 4- 3 長照法人條例預告草案與行政院提案版本比較表	64
表 4- 4 行政院與各委員長服法修正草案第 22 條及第 62 條條文比較表	78
表 4- 5 長照法人條例立法院委員會與黨團協商討論議題摘要表	87



第一章 緒論



第一節 研究背景與動機

臺灣社會正以世界數一數二的速度經歷人口結構的轉變，此一結構性轉變不僅體現在統計數據上的量變，更深層反映了社會照顧體系在制度重構上的迫切性。根據國家發展委員會（2024）的推估數據顯示，臺灣從高齡化社會（1993 年，老年人口比率 7.1%）邁入高齡社會（2018 年，老年人口比率 14.6%）歷經 25 年，而從高齡社會到超高齡社會（2025 年，預估老年人口比率將超過 20%）僅需 7 年，此一壓縮性的人口結構轉型速度，遠快於日本（11 年）、美國（16 年）、法國（28 年）及英國（53 年）等先進國家。

人口結構的急遽轉型所形成的制度性壓力，具體表現在三個層面，第一個層面為照顧需求的質量轉型，衛生福利部（2016）指出，長期照顧需求人數將從 2017 年的 73.7 萬人，快速攀升預估至 2026 年達 100.3 萬人，且長期照顧十年計畫 2.0（2017 至 2026 年）向前延伸擴大納入未失能之衰弱老人等服務對象，未來長照 3.0 更研擬擴大癌症末期患者等，¹各項長照服務需求與涵蓋範圍持續擴增。第二個層面是照顧人力的供給失衡，在家庭照顧功能弱化與照顧產業人力不足的雙重挑戰下，住宿型長期照顧機構面臨結構性的人力缺口，審計部（2024）即指出，住宿型長期照顧機構的照顧服務員人數成長不如居家式與社區式長照機構，薪資相較居家照顧服務員偏低、工作量大且失能個案複雜度高，須配合夜間及例假日輪班等。²第三個層面，照顧服務體系的制度重構需求，從過往針對身心障礙者、弱勢老人提供服務的殘補式福利，轉向普及式、多元混合福利長照服務的制度轉型過程（黃

¹ 引自遠見雜誌，2024 年 12 月 6 日，<https://www.gvm.com.tw/article/117666>，瀏覽日期：2025 年 1 月 8 日。

² 引自審計部，2024 年 3 月 5 日，<https://www.audit.gov.tw/p/406-1000-9504,r12.php?Lang=zh-tw>，瀏覽日期：2025 年 1 月 8 日。

龍冠、楊培珊，2021），住宿型長期照顧機構的法人化改革成為關鍵的政策議題。

從長照政策歷史脈絡演進過程來看，臺灣長期照顧服務體系的發展呈現出鮮明的路徑依賴（path dependence）特徵。蔡璧竹（2017）指出，在 1980 年代以前，整體長期照顧服務主要由政府設置的榮民之家與民間慈善團體經營的機構提供收容安置服務，體現了早期「殘補式福利」的特質。1980 年《老人福利法》制定後，開始發展以家庭責任為核心的住宿型機構體系，特別是 1997 年修法開放小型私立機構（49 床以下）的設立，形成了臺灣獨特的「小型化」與「家族化」住宿型機構發展路徑。這種制度安排雖然在當時回應了社會的迫切需求，但也埋下了服務品質與永續經營的隱憂，根據衛生福利部社會及家庭署（2017）統計，在《長期照顧服務法》施行前，全國共有 1,082 家老人福利機構，其中 49 床以下的小型機構占約 87%。³這種高度分散的市場結構一方面不利於規模經濟的形成，另一方面也增加了管理監督的難度，在此背景下，透過法人化改革重構住宿型長照機構的治理模式，成為政策變遷的重要方向。

臺灣長期照顧服務體系近年經歷了重大的制度化階段，《長期照顧服務法》（以下簡稱長服法）於 2015 年 6 月 3 日總統公布（2 年後施行），該法除了確立「長期照顧」的法定地位外，更重要的是透過第 22 條明定新設立的住宿型長照機構必須採取法人型態。此一制度設計體現了政策制定者試圖透過組織型態的轉型，提升機構經營的專業化程度與服務品質，然而，既有機構的轉型問題很快成為政策執行的關鍵挑戰。依據該法第 22 條第 1 項規定，設有機構住宿式服務之住宿式及綜合式長照機構（以下併稱住宿式長照機構），均應以長期照顧服務機構法人（以下簡稱長照法人）設立之；第 2 項規定本法施行日起 1 年內須另定法律規範長照法人組織、管理及應遵行事項；同法第 62 條規定已依其他法律規定設立從事長照服務之機構（如老人福利機構）應於本法施行後 5 年內全面轉型為長照機構（落日條款），當時近千家既存小型老人福利機構（49 床以下）首當其衝，等同於在 2022 年 6 月

³ 引自 TVBS 新聞網，2017 年 3 月 15 日，<https://news.tvbs.com.tw/life/713701>，瀏覽日期：2025 年 1 月 8 日。



3 日前須全面改制為住宿式長照機構。⁴如前所述，這項政策很快就面臨了調整，長服法於 2017 年 1 月 26 日（同年 6 月 3 日該法施行前）修正第 22 條及第 62 條規定，立法院公報修正理由提及：「原已依老人福利法、護理人員法及身心障礙者權益保障法設立從事本法所定機構住宿式長照服務之私立機構，本即得由原設立許可法律予以管理監督，且其管理密度並不亞於本法之規定，為維護接受服務者之權益，並保障現存長照有關機構穩定經營之機制，爰增訂第三項...」，既存提供機構住宿式長照服務之機構，除有擴充或遷移之情事外，得繼續依原適用法令提供服務，不受法人化限制，並刪除長照法人管理法律之立法期限（1 年），同時反映了政策變遷過程中路徑依賴與制度創新的辯證關係。

長服法於 2017 年 6 月 3 日施行後，《長期照顧服務機構法人條例》（以下簡稱長照法人條例）於 2018 年 1 月 31 日施行，授權法規於同年 7 月發布實施，「新設立」之住宿式長照機構自此須以長照法人型態設立。長照法人條例進一步完善了長照機構法人化的制度框架，依長照法人條例規定，長照法人區分為長照社團法人與長照財團法人，其中長照社團法人包含非以公益為目的者，有別以往住宿式機構以非營利財團法人形式或獨資經營，依法得提撥後進行盈餘分配，與獨資經營之私立小型老福機構均有營利性質，新型態住宿式長照機構均係以長照法人形式附設，自此出現政策分水嶺。該條例不僅規範了長照社團法人與長照財團法人的設立條件與運作規則，更重要的是引入了營利性質的長照社團法人型態，為機構永續經營提供了制度性支持，這種制度創新體現了社會福利公私混合經濟的政策思維，試圖在市場效率與社會福利之間尋求平衡點。依據衛生福利部 1966 長照政策專區資訊顯示，截至 2023 年底，新設立長照法人附設住宿式長照機構已達 100 家，既存依《老人福利法》設立之老人福利機構總計 1,057 家，其中私立小型老福機構（49 床以下）仍達 920 家，爰現行新型態長照法人附設住宿式長照機構與原依老人福利法

⁴ 中時新聞網，2016 年 7 月 4 日，〈長照未上路 小養護機構先消失〉：「台北市社區銀髮族長期照顧發展協會理事長吳第明指出，長服法要求 49 床以下的小型機構變更為法人，形同滅絕，業者沒有成本這麼做，這也是變相剝奪社區安養的權益。目前全台共 825 家私立小型養護機構，...」，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20160704000283-260114?chdtv>。

設立之住宿式機構並存，如此並存的局面凸顯了政策變遷的複雜性，也為本研究提供了重要的切入點。

筆者就制度變遷的視角而言，人口結構快速老化、家庭結構變遷、長期照顧需求擴增等，或許直接或間接地促使長期存在的制度路徑產生質性的轉折，然而，前面論及長照法人條例使得住宿型長照機構規模化、營利化等，與以往機構經營模式產生很大的轉變，長照法人化的政策結果與比較在近年國內的研究中提出小型機構面臨的轉型困境、新設立住宿式長照機構的條件與挑戰等，本研究則試圖爬梳該政策變遷（制定）的過程，探討其多重或關鍵因素。2015 年《長期照顧服務法》的制定與 2018 年《長期照顧服務機構法人條例》的施行，標誌著臺灣住宿型長期照顧機構進入深度的制度重構期，此一轉型過程不僅涉及服務體系的專業化與規模化，更深層反映了福利體制中多元行動者的權力關係重組，在此脈絡下，住宿型長期照顧機構的法人化政策變遷過程，便成為理解臺灣長期照顧體系制度轉型的關鍵分析標的。

本文擬以「多元流理論」(Multiple Streams Framework) 的研究途徑，分析長服法與長照法人條例制定過程（政策變遷），是什麼因素促成了住宿型長照機構法人化的政策制定？在這一政策變遷過程中，各種流是如何互動和匯聚的？是否有主導流主動匯聚各流？本研究採用「深度訪談法」之質性研究方法，訪談當初該政策制定之參與者（關鍵政策企業家），蒐集與提出政策制定脈絡與政策重大變遷之影響因素，反饋或補充多元流理論模式，以及後續政策持續演變之建議與可能路徑，透過對 2015 年 6 月 3 日長服法制定至 2018 年 1 月 31 日長照法人條例公布施行期間的深入分析，本研究試圖建構對此一關鍵政策變遷過程的系統性理解，特別是在運用多元流理論的分析框架下，探究問題流 (problem stream)、政策流 (policy stream) 與政治流 (political stream) 如何在此一時期交互作用並最終形成政策變遷的動力機制，期能夠深入理解臺灣住宿型長照機構法人化政策的演變過程，也能為多元流理論在臺灣政策研究中的應用提供新的洞見。

第二節 研究目的



本研究以《長期照顧服務法》與《長期照顧服務機構法人條例》當中對於住宿型長照機構法人化的政策形成過程為研究標的，運用多元流理論為研究途徑，探究臺灣住宿型長照機構法人化政策的制度變遷歷程。具體而言，本研究旨在達成以下四項研究目的：

壹、 認明住宿型長照機構法人化政策變遷的關鍵問題

本研究首要目的在於系統性地辨識並分析促成住宿型長照機構法人化政策變遷的核心問題。透過深入探討人口結構轉型、家庭照顧功能弱化、機構服務品質參差不齊等多重面向的制度性壓力，以及檢視既有小型機構發展模式所形成的制度慣性，藉此釐清政策變遷的結構性動因。此一問題辨識過程不僅著重於表象議題的描繪，更要深入剖析問題的建構過程，以及各方行動者對問題框架的競逐過程。

貳、 分析政策備選方案的形成與篩選機制

本研究聚焦於理解長服法與長照法人條例在政策規劃階段，各項備選方案的形成、評估與篩選過程，探究政策社群如何在（技術）可行性、價值接受度與預期未來限制等面向進行政策設計與評估，以及政策企業家(*policy entrepreneurs*)在方案形塑過程中所扮演的關鍵角色，此分析將有助於理解政策規劃過程中的專業論述競爭與價值衝突調和機制。

參、 探究政治流對政策變遷的影響力

本研究將分析政治流在長服法與長照法人條例形成過程中的作用機制，具體而言，在 2016 年臺灣中央政府政黨輪替前後，政治力量的消長如何影響政策走向，包含執政黨的政策理念轉變、立法院多數黨的權力結構重組，以及各方利益團體的政治動員與遊說行為。並將分析政策企業家如何運用其政治資本與談

判技巧，在政策形成過程中發揮關鍵影響力，透過對政治流的深入剖析，本研究期望能揭示政治力量如何形塑並推動制度變遷的軌跡。



肆、描繪政策窗開啟與多元流匯聚的動態機制

本研究將描述政策窗（policy window）的開啟及其與多元流匯聚（coupling）的辯證關係。具體而言，包含探討《長期照顧服務法》第 22 條作為制度性（結構性）政策窗的結構特徵，分析其如何為長照法人條例的制定提供正當性基礎與法制空間；檢視問題流、政策流與政治流在時序發展上的交互作用；並分析政策企業家如何因應政策窗的開啟時機，運用策略性手段促進多元流的匯聚，推動政策方案通過立法程序。

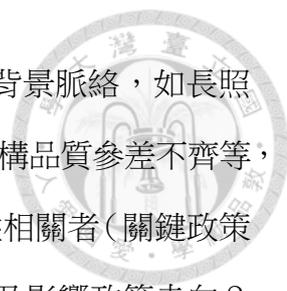
第三節 研究問題

長服法於 2015 年 6 月 3 日公布，並於 2017 年 1 月 26 日修正（同年 6 月 3 日正式施行），長照法人條例始於 2017 年 2 月 17 日對外將草案預告，經行政院 2017 年 8 月 31 日第 3564 次會議決議函送立法院審議，立法院於 2017 年 12 月 29 日三讀通過，2018 年 1 月 31 日總統公布施行。本研究聚焦於長服法制定前後直至長照法人條例制定，對於住宿型長照機構法人化的政策形成過程，這一時期涵蓋了政策醞釀、形成和最終通過的關鍵階段，並以多元流理論的研究途徑，蒐集分析長服法與長照法人條例「雙法律」架構，導引我國住宿式長照機構全面法人化之政策轉變過程，問題流、政策流與政治流各自影響與發展內涵，研究問題臚列如下：

壹、問題流

衛生福利部推估長照服務需求人數逐年成長，預估 2026 年將逾 100 萬人。⁵本

⁵ 依據衛生福利部 2016 年 12 月發布《長期照顧十年計畫 2.0》（核定本），長期照顧需求人數包含 65 歲以上失能老人、64 歲以下失能身心障礙者、55-64 歲失能原住民、50 歲以上失智症者及衰弱老人，高推估 2017 年達 737,623 人，逐年提升至 2026 年達 1,003,043 人。



研究欲探討長服法與長照法人條例制定過程面臨的問題與背景脈絡，如長照服務需求量高於服務供給量、住宿型長照機構布建不足、機構品質參差不齊等，或者有相關焦點事件發生凸顯制度問題？另外，不同的利益相關者（關鍵政策企業家如政府、機構經營者、公民團體）如何參與、定義問題及影響政策走向？

貳、政策流

長服法與長照法人條例自政策發想、對外預告、立法院審查等各項條文及政策備選方案如何提出、評估與討論，政府是否運用特定方式促使專家社群形成價值共識，各項方案在討論過程中經歷那些重大變化，促使最終提送行政院及立法院審查通過？過程中關鍵的政策企業家如何影響？

參、政治流

長服法與長照法人條例係屬「法律案」，經過行政部會函送行政院審查，由行政院提送條文版本至立法院審議、三讀、總統公布施行，本研究欲探討過程中是否有受到政治因素影響（如立法委員關切或提出對應條文版本、選舉週期、執政黨政策傾向等）？關鍵的政策企業家為何？

肆、政策窗與匯聚

本研究關注長服法與長照法人條例制定過程中，主要推動住宿型長照機構法人化的政策窗開啟時機為何？政策企業家如何善用其政策資源與策略，因應問題流、政策流與政治流在不同時期的成熟度，促成多元流的匯聚，最終實現住宿型長照機構法人化的制度轉型。

本研究將以半結構式深度訪談之研究方法，蒐集政策利益相關者（關鍵政策企業家）之經驗與想法，試圖完整描繪、分析政策制定三流發展過程，以獲得全面的政策制定過程視角，最後整合三流匯聚與政策窗開啟時機，使長照法人條例最終於2018年完成制定，並提出研究發現，期以研究結果反饋或擴充該理論，供未來套用、解釋我國其他領域政策或法案制定歷程。

第四節 研究架構



本研究運用多元流理論分析臺灣住宿型長照機構法人化的政策變遷過程，如圖 1-1 所示，分析架構以三流之間的互動關係為核心。在問題流層面，聚焦於長照服務需求快速擴增、住宿型機構服務品質參差不齊，以及既有小型機構經營困境等關鍵議題；在政策流層面，呈現不同備選方案在政策原湯（policy primeval soup）中的競逐過程；在政治流層面，則關注政黨與立法委員推動立法、利益團體的策略性遊說及社會輿論壓力等面向。三流的交互作用促使政策窗開啟，而政策企業家則透過政策創業精神（policy entrepreneurship），促進多元流的匯聚（coupling），最終促成《長期照顧服務機構法人條例》於 2018 年 1 月 31 日完成立法。

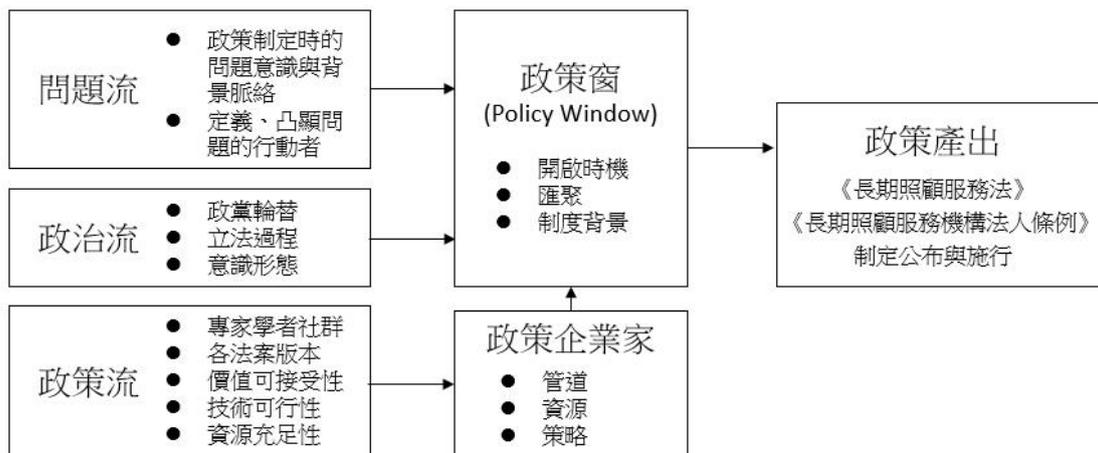


圖 1-1 本研究分析架構圖

資料來源：本研究自行整理。

第二章 文獻回顧



第一節 政策變遷理論探討

政策變遷一直是公共政策研究的核心議題，探討政策如何隨時間演進而改變，以及這些變化背後的影響因素。為分析臺灣住宿型長照機構法人化的政策變遷過程，本節將回顧主要的政策變遷理論觀點，建構完整的理論分析框架。

壹、路徑依賴理論與政策延續性

路徑依賴理論最早由 Arthur (1989) 在經濟學領域提出，主要探討技術演進與制度變遷的軌跡。Pierson (2000) 將此概念引入政治學研究，指出「早期事件的偶然性可能對後續發展產生深遠影響，而這種影響往往難以逆轉」。在社會福利政策領域，Mahoney (2000) 進一步闡述路徑依賴的重要特徵，制度或政策一旦形成特定模式，會產生自我強化的回饋機制，使政策改革面臨重大阻力。

Kay (2005) 在分析社會福利政策時發現，路徑依賴形成的關鍵在於政策執行過程中形成的各種制度性安排，包含行政組織、執行政序、利益團體網絡等，這些制度性因素往往形成政策變革的限制。然而，Peters et al. (2005) 提出，重大的社會變遷或政治事件可能形成「關鍵時刻」(Critical Juncture)，為政策改革創造機會窗口。

在長期照顧政策領域，杜秀秀 (2013) 指出，多數國家的長期照顧政策呈現路徑依賴的現象。以臺灣為例，早期以家庭照顧為主，輔以機構式照顧的模式，形成特定的政策路徑。林萬億 (2012) 指出，這種家庭照顧模式深受儒家文化與家庭主義的影響，即使在人口結構與家庭型態改變的壓力下，政策改革仍需要考量既有制度的影響。



貳、 制度變遷理論的分析視角

Mahoney & Thelen (2010) 在制度變遷理論基礎上發展出更細緻的漸進式制度變遷模型，將制度變遷分為四種類型：置換 (Displacement)、層積 (Layering)、漂移 (Drift) 與轉化 (Conversion)，這些變遷類型並非互斥，實際的政策變遷往往涉及多種類型的混合。在分析醫療政策變遷時，Hacker(2004) 發現層積型變遷最為常見，新的政策元素往往是在既有制度框架上逐步添加，而非全面改革。這種觀察對理解臺灣住宿型長照機構法人化政策具有啟發性。

Dolowitz & Marsh (2000) 進一步發展政策移植 (Policy Transfer) 的概念架構，分析政策知識如何跨越國界流動。在全球化時代，這種政策學習與擴散現象更形重要。Gajender Thakur (2018) 提到東亞地區國家面臨嚴重人口老化現象，該區域共享相似的生活模式與文化，可透過區域間各國合作，共同應對高齡化的挑戰。因此，區域內的政策學習現象是另一可行做法，蔡璧竹(2022) 即提到，臺灣長照政策發展脈絡與日本經驗相近，但同時也因應本土需求進行調適。這種政策學習模式對於理解臺灣住宿型長照機構法人化政策的形成過程具有重要意義。

參、 研究啟示

前述理論觀點雖各具特色，然而，整合不同理論視角有助於更全面理解政策變遷的複雜過程。本研究認為，分析臺灣住宿型長照機構法人化政策變遷時，路徑依賴理論提醒我們必須重視既有制度的影響力，特別是小型老人福利機構長期存在所形成的制度慣性。其次，制度變遷理論有助於理解政策改革採取漸進式路徑的原因，以及不同變遷類型的交互作用。最後，政策擴散理論則幫助我們將臺灣經驗置於更廣泛的國際脈絡中理解。這些理論觀點將與本研究採用的多元流理論形成互補，共同構築臺灣住宿型長照機構法人化政策變遷的理論框架，理解政策企業家如何因應制度限制、推動政策創新，以及政策變遷過程中各種力量的互動關係等面向，這些理論視角都提供重要的分析工具。

第二節 多元流理論及其應用



壹、基本概念

多元流理論 (Multiple streams framework) 是公共政策制定與變遷過程著名的理論概念，由 John W Kingdon 於 1984 年出版《議程、備選方案與公共政策》(Agendas, Alternatives and Public Policies) 一書中提出，Kingdon (2003) 提到，該理論是解釋政策「議程設定」與「備選方案界定」重要的理論架構，議程範圍從普遍受到關注的議程（如決策高層關注事項），到具有專業性的議程（如生物醫學領域等），議程設定過程係將眾多議題縮減為政府官員實際關注議題清單的過程；而備選方案界定係將大量可能的備選方案縮減為政府官員實際執行方案的過程。上述兩項過程包含各自獨立的三個流：問題流 (problem stream)、政治流 (political stream) 與政策流 (policy stream)，每個政策參與者都可能參與各流的過程形成政策的推動力。

貳、問題流

Kingdon (2003) 指出，問題流過程中，某些情境被定義為問題，並在議程設定受到關注，瞭解情境的方式包含指標、聚焦事件與反饋。在長期照顧議題中，老年人口比率成長往往是評估情境程度的重要指標之一，根據國家發展委員會 2022 年發布人口推估報告 (2022 年至 2070 年)，我國 2018 年老年人口 (65 歲以上) 比率已達 14.6%，⁶ 花費 25 年邁入高齡社會，預估至 2025 年即將邁入超高齡社會 (僅花費 7 年)，老年人口比率達 20% 以上，從而評估長期照顧議題亟為迫切；當社會上發生長照悲歌或不堪照顧失能者的新聞事件時，透過媒體、民意代表等管道反饋，長照議題被議程關注機率提升。公共問題被定義為偏離政策制定者或公民理想狀態的情況，政府需要採取行動

⁶ 我國於 1993 年老年人口超過 7%，首次邁入高齡化社會。



以解決 (Béland & Howlett, 2016)。多元流理論並不將問題視為客觀事實，而是社會建構，如何建構與定義問題，會影響與其匯聚的政策備選方案 (Herweg et al., 2018)。Knaggård (2015) 著重問題流的重要性，「問題經紀人」(problem broker) 界定情境為問題，使政策制定者接受的行動者。

Cairney & Jones (2016) 研究強調，問題流的形成過程，關鍵在於將客觀情境轉化為被感知的問題，並指出 Kingdon 的多元流理論包含許多「普遍性」的政策制定要素，包含模糊性 (問題有多種理解方式)、注意力競爭 (只有少數問題能進入議程)、不完美的選擇過程 (新資訊難以蒐集且易被操縱)、決策者時間有限 (迫使人們在偏好明確前做出選擇)，以及決策過程既非完全理性也非線性，這些要素使得問題流具有社會建構的本質，而非客觀事實的直接反映。

參、政治流

Kingdon (2003) 提到，在政治流過程中，議程設定是藉由政黨選舉、國家情緒，透過談判與利益團體遊說建立共識以取得支持。Herweg et al. (2018) 指出，爭論 (arguing) 是政策流主要的互動模式，討價還價 (bargaining) 和權力 (power) 則在政治流占有主導地位，在政策流中，利益團體代表可能是專家社群的成員，參與軟化過程，這與政治流中利益團體的反對運動不同。在議程設定階段，政治流尚無涉及爭取立法多數支持，但至少需要一個關鍵的政治企業家 (political entrepreneur) 支持 (如部長、立法院委員會召委等)，相較政策企業家參與初期政策方案制定，政治企業家在政治流具有關鍵影響力，促使政策被採用。

Cairney & Jones (2016) 分析認為，政治流往往是政策窗開啟的主要動力之一，政治流的變化 (如政府更替) 通常能提供政策變革的動機和機會，特別是在全國性政策過程，政府更迭往往是政策窗開啟的關鍵時刻。

Zohlnhöfer (2016) 在應用多元流理論分析德國勞動市場改革 (Hartz IV)

時指出，政治流的關鍵並非必須一開始就有完整的多數支持，而是需要一些關鍵行動者對政策提案產生興趣，而多數支持可以在後續的決策匯聚過程中被組織起來。

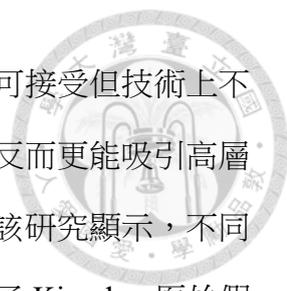


肆、政策流

Kingdon (2003) 提出，許多政策的備選方案在政策原湯 (policy primeval soup) 裡漂浮、碰撞、重組，方案選擇的標準包括 (技術) 可行性、價值觀一致性、預期未來限制 (預算限制、民眾接受度、政策社群) 等，會有一個長期軟化 (softening up) 的過程，等待政策窗 (policy window) 開啟。Herweg et al. (2018) 亦提出其他選擇標準，如路徑依賴 (path dependence)，若備選方案完全偏離原本的政策路徑，成為可行的備選方案機會較低，當某項備選方案滿足至少一項標準，即被定義為在政策流中準備好匯聚的方案。Kingdon (2003) 進一步提到，政策的參與者區分可見的 (visible) 與隱性的 (hidden) 參與者，可見的參與者 (如政務官、民意代表) 影響議程，隱性的參與者 (如基層文官、專家學者) 影響備選方案，政策流過程各項政策方案即是在特定領域的專家社群產生。Herweg et al. (2018) 進一步提出，政策軟化過程取決於專家社群的整合性程度，規模較大且以競爭形式互動的群體，可能促進想法從快速推進到漸進發展；規模較小且一致性高的群體，可能遵循新想法逐漸孕育到舊觀念的趨同演變。Lovell (2016) 補充政策流過程受到國際間政策流動性的重要影響，尤其在較高技術性領域，其他國家典範政策案例將影響國內政策方案。

Cairney & Jones (2016) 特別強調，政策企業家會提前發展解決方案，等待未來問題出現的適當時機，將其解決方案與相關問題連結，這一觀點擴展了對政策流動態性的理解，政策備選方案並非被動等待問題出現，而是主動準備並等待合適的連結機會。

Zhu (2008) 則提出「技術不可行性模型」(Technical Infeasibility Model)，



探討中國的政策企業家採取一種獨特策略，提出在政治上可接受但技術上不可行的方案，在中國的政策環境中，技術上不可行的提案反而更能吸引高層領導、媒體和公眾的關注，從而產生更強的政策推動力，該研究顯示，不同制度背景下的政策企業家可能採取截然不同的策略，挑戰了 Kingdon 原始假設中技術可行性是政策成功必要條件的觀點。

伍、政策窗與政策企業家

Kingdon (2003) 認為，政策窗由問題流與政治流過程開啟，具有稀少性與短暫性，當政策窗開啟，為三流匯聚 (coupling) 創造機會。而其中最關鍵的參與者是政策企業家，他們是願意投入自身資源，以爭取支持某項政策的參與者，在問題流中，試圖凸顯指標、定義問題，爭取議程討論的機會；在政策流中，他們是軟化過程的核心；在政治流中，他們擁有政治資源與談判技巧；政策企業家更是推動三流匯聚的關鍵角色。Ackrill & Kay (2011) 引進了政策委託 (commissioning) 作為替代性的匯聚機制，政策制定者並非被動接受政策企業家的匯聚策略，而是政治流或問題流變化 (政策窗) 向政策制定者發出信號，政策制定者有意識地建構議程，選擇倡導相同想法的政策企業家，亦即政策窗的性質影響政策制定者的委託，政策制定者主動選擇合適的解決方案 (或政策企業家)，作為對政策窗的反應。

Kingdon (2003) 提出政策窗有時是可預測的 (如修法)，有時卻是無法預測的 (如焦點事件)，政策窗開啟時間相當短暫。李文心 (2023) 以多元流理論分析我國跟蹤騷擾防制法的立法過程，其提出立法過程有推力 (助力) 與拉力 (阻力)，政策窗可能呈現半開、關閉或全開的狀態。

Mintrom & Norman (2009) 提出政策企業家應具備的政策創業精神四項核心要素：

- 一、展現社會敏銳度 (displaying social acuity)：即 Kingdon 所述把握政策窗開啟的機會推動政策變遷，政策企業家透過善用政策網絡獲取背景知識，



以及瞭解、融入身處該政策背景人們關切議題與想法。

- 二、 定義問題 (**defining problems**) : 政策企業家將指標、焦點事件等塑造特定問題，並與自身利益結合，強調當前政策缺失與尋求支持。此要素在問題流過程是常見的手段。
- 三、 建立團隊 (**building teams**) : 建立團隊或聯盟較能有效傳達政策提案，並對於反對者抗衡有所幫助，例如成立利益團體進行政策倡議。
- 四、 以身作則 (**leading by example**) : 政策企業家將政策變革想法轉化為行動，例如民間資助、公私協力小規模試辦等，提出實務可行性的效益，讓政策制定者或立法者從關注政策變革的風險轉向不變革的後果。

Blankenau (2001) 在其研究中比較加拿大與美國的全民健康保險政策發展，發現政策窗的開啟與政治結構有密切關係，在總統制國家如美國，由於行政立法分立系統中存在多個否決點 (**veto points**)，行政部門可能阻礙立法通過，因此需要大規模動員突破既得利益的阻礙，相比之下，在議會內閣制國家如加拿大，多數黨政府通常能夠不顧立法反對而制定政策。政治結構影響政策變遷所需的政策窗口大小與持續時間，總統制有多個否決點，需要比議會內閣制系統更大或時間更長的政策窗。

Hawkins & McCambridge (2020) 研究顯示，即使三流匯聚並開啟政策窗，若缺乏持續的高層政治承諾，爭議性政策仍可能無法實現，政策企業家需要維持長期政治支持以推動有爭議的政策變革，特別是當面臨強大利益集團的反對，研究突顯政策窗開啟後持續行動的必要性。

Kendall (2000) 研究第三部門政策在英國的主流化過程，強調政策企業家的個人背景和經驗如何影響其政策立場，政策企業家不僅是中立的政策推動者，其個人歷史和價值觀也構成政策內容的重要來源，政策企業家的成功不僅在於提出創新想法，還能夠預見未來政治條件的變化，並據此調整策略，其認為政治流中預期權力持有者身分的變化，而非僅關注現有權力持有者的未來期望，將未來條件視為可能提供機會而非僅有限制。



陸、多元流的政策變遷分析相關文獻

有別於 Kingdon 著重議程設定階段，Herweg et al. (2015) 將多元流擴展至決策階段，兩階段均有其問題流、政治流、政策流及政策窗開啟，分別為議程窗 (agenda window) 與決策窗 (decision window)，決策階段受該國制度影響，以法案而言即獲取立法部門通過門檻的支持，修正後的多元流過程如圖 2-1。

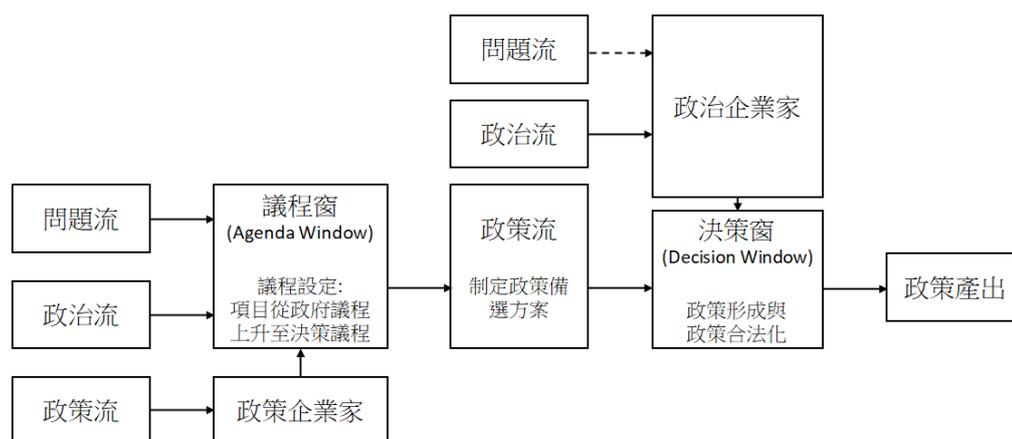


圖 2-1 Herweg, Huß, & Zohlnhöfer (2015) 修正多元流理論

資料來源:Herweg, Huß, & Zohlnhöfer, 2015:445

針對國內有關以多元流理論分析公共政策變遷的碩博士論文，本研究以「臺灣博碩士論文知識加值系統」查詢近 5 年 (2019 至 2024 年) 國立大專校院畢業生論文，檢閱如下表 2-1:

表 2-1 多元流理論政策分析研究相關碩博士論文檢閱表

作者/出版年份 學校/系所/學位	論文題目	研究重點及參考價值
沈佩蓉 (2021) 國立臺灣大學社會科 學院公共事務研究所 碩士論文	住院醫師適用勞基法 之政策形成過程-多元 流程模式之觀點	此研究採用文獻分析法與 深度訪談法，以多元流程 模式分析框架，探討 2019 年 9 月起住院醫師正式適

		<p>用勞基法的政策變遷過程。此研究修正 Kingdon 提出問題流、政策流與政治流各自獨立發展的論述，三流間在發展過程會互相影響、牽引，發展較快的量流須等待其他量流發展，三流皆成熟後，政策窗始得開啟，而在政策窗開啟時，原本在政策流軟化過程未被採納的方案，亦有可能在某時機再次浮出被採納。</p>
<p>許惠玲（2022） 國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文</p>	<p>國民旅遊卡政策變遷： 以多元流程模式分析</p>	<p>此研究採用文獻分析法及內容分析法，以多元流理論分析國民旅遊卡政策變遷過程，研究指出三流彼此關聯影響，但是從問題流先發生，再牽引政治流、政策流促成立法委員質詢關注、政府回應修正等，有發生的先後順序。</p>
<p>徐幸瑜（2022） 國立臺灣大學社會科學院政治學系博士論</p>	<p>臺灣空氣汙染防制重大政策變遷之分析-結合多元流與斷續均衡</p>	<p>此研究採用文獻分析法及深度訪談法，結合多元流理論及斷續均衡理論，探</p>

文	理論	<p>討我國空氣汙染防制政策變遷過程。此研究指出，空氣汙染防制基本採取漸進方式，逐步增加政策工具，但在漸進改革過程亦發生斷續變革，原因為行政體系改變（環保署成立）、政府人員更迭、行政立法部門互動等，而重大變遷的力量主要來自問題流與政治的互動，以及政策企業家所採取的策略，政治流占有主導地位。</p>
<p>洪珮綺（2022） 國立中興大學國家政策與公共事務研究所 碩士論文</p>	<p>科技偵查與隱私權保障 衡平之研究-多元流程 觀點</p>	<p>此研究採用文獻回顧法蒐集犯罪偵查採用新興科技之現況與法制資料，擬定研究架構與訪談題綱，再採用深度訪談法，瞭解科技偵查方法與人民隱私權的權衡。本研究多元流理論分析政策主體為法務部2020年9月8日公告《科技偵查法》草案，尚未經立法院立法程序通過。此研究以多元流理論分析科技</p>

		<p>偵查法制化之政策窗開啟與關閉因素，問題流之實務偵查困境非政策窗開啟主因，政府在政策流提出法案，得利用問題流之焦點事件(問題解決)作為政策論述(問題流成為輔助)，確保政策窗延續至立法完成。</p>
<p>李文心(2023) 國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文</p>	<p>我國跟蹤騷擾防制法立法過程之研究-多元流觀點分析</p>	<p>此研究採用文獻分析法及深度訪談法，探究《跟蹤騷擾防制法》另立專法的過程，2018年未通過，2021年立法通過，其問題流、政治流及政策流相互影響關係。此研究指出，我國在立法院的立法過程中，政治流與政策流互相影響，立法委員受到利益團體或媒體影響提出其法案版本(政治流)，但通常會要求行政部門提出相應法案版本(政策流)，如此法案較容易經委員會排審並通過。</p>

<p>劉一璇（2023） 國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所 碩士論文</p>	<p>台灣地方議員選制改革之困境:多元流模式理論之應用</p>	<p>此研究採用深度訪談法，訪談 2022 年地方選舉當選與落選的縣（市）議員參選人，從問題流、政策流與政治流，分析地方議員選舉制度改革卡關的因素。此研究分析主體係尚未完成（施行）的政策。研究指出，政策流中政策原湯的備選方案眾多，尚未出現專家學者、實務工作者或其他利益團體高度共識的方案，導致政策停滯，實務上政府或政策企業家會丟出風向球試探輿論，若民意反應良好，該方案的談判資本提升。</p>
<p>楊皓宇（2023） 國立政治大學公共行政學系碩士論文</p>	<p>「長期照顧安排假」議題發展:多元流程觀點之應用</p>	<p>此研究採用個案研究法、深度訪談法與內容分析法，以多元流分析觀點，探討民間團體推行的長期照顧安排架構想的政策形成過程，並與已通過施行的公務員侍親假進行比較，瞭解長照假無法通過的因</p>

		<p>素。此研究分析已通過與未通過相似政策的多元流，指出行政機關具備策通過的主導力，其偏好漸進式推進且希望政治流各方參與者有高度共識，民間團體與立法委員的法案版本多半較與現行政策差異大。</p>
<p>周盈君（2024） 國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文</p>	<p>我國產銷履歷制度之政策變遷-以多元流觀點分析</p>	<p>此研究採用次級資料分析法及深度訪談法，以多元流架構探討我國農產品產銷履歷制度的變遷。此研究認為問題流「焦點事件」與政治流「政權移轉」影響政策變遷較大；另外若關心該政策的民間利益團體稀少，關鍵政策企業家可能為政府內部行政官員；而政權移轉的影響也彰顯政黨意識型態在政策過程扮演重要地位。</p>

資料來源:本研究自行整理；臺灣博碩士論文知識加值系統。

第三節 住宿型長照機構法人化

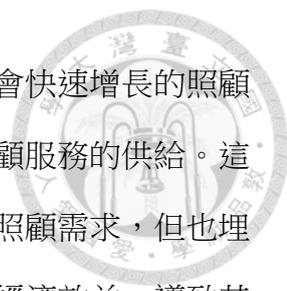


壹、臺灣住宿型長照機構政策發展歷程

一、合法化到小型化

臺灣住宿型長照機構的發展歷程體現了制度路徑依賴特徵，在 1980 年《老人福利法》制定前，機構照顧服務係以政府設置之榮民之家及民間慈善團體經營的機構為主要提供者，展現了傳統殘補式福利的政策思維。此一階段的機構照顧服務體系呈現雙軌並行的特徵，一方面是以照顧退除役官兵為主的榮民之家系統，另一方面則是由地方仕紳與宗教團體主導的慈善機構系統（黃龍冠、楊培珊，2021）。

在長服法尚未制定前，我國提供機構住宿式長照服務之機構散落不同法規與體系。1980 年《老人福利法》的制定開啟了住宿式機構照顧服務的法制化階段，該法第 10 條明定「省（市）、縣（市）主管機關得視需要設立並獎助私人設立各類老人福利機構」，確立了政府與民間共同提供機構式照顧服務的政策框架。值得注意的是，此時期的機構設立標準仍較為嚴格，僅允許財團法人型態的機構設立，體現了政府對機構照顧品質的高度管制取向。1990 年發布《殘障福利機構設施標準》（1999 年修正名稱為《身心障礙福利服務機構設施及人員配置標準》），對於身心障礙教養等照顧機構之設立標準予以法制化（黃龍冠、楊培珊，2021）。《護理人員法》1991 年制定通過，護理人員得設立護理之家，開啟我國民營化住宿型長照機構類型（黃彥滔，2020）。然而，1997 年《老人福利法》修正引入了具有里程碑意義的制度變革，該法放寬機構設立限制，允許私人設立 49 床以下的小型機構，同時實施「三不政策」——不得對外募捐、不接受補助及不享受租稅減免（莊沅融、林佳靜，2023）。2007 年《老人福利法》修正將老人福利機構分為三種類型，包含長期照顧機構（長期照護型、養護型、失智照顧型）、安養機構及其他老人福利機構。此



一政策轉向反映了兩個重要的政策思維：其一是回應了社會快速增長的照顧需求；其二則是透過市場機制引入私部門資源參與長期照顧服務的供給。這種高度分散的市場結構，雖然在短期內快速回應了社會的照顧需求，但也埋下了服務品質與永續經營的隱憂。小型機構難以達到規模經濟效益，導致其在人力配置、設施投資等方面的資源投入相對不足（許碧峰，2020）。

更深層而言，這種「小型化」的發展路徑與臺灣特殊的社會文化脈絡密切相關。在儒家文化傳統下，家庭式的照顧模式較易為社會大眾所接受，而小型機構的經營模式某種程度上即是這種文化價值的制度化表現。然而，這種發展模式也導致了管理監督成本的提高，以及服務品質標準化的困難（黃龍冠、楊培珊，2021）。從政策工具的選擇來看，1997 年的修法體現了政府政策手段從「管制性政策」走向「市場自由化」解除部分管制的轉變，透過放寬設立門檻並引入市場競爭機制，政府試圖建立一個更具效率的照顧服務供給系統。然而，這種市場導向的政策工具選擇，也帶來了照顧服務商品化及品質管制等新的政策課題，為後續的政策變革埋下伏筆。

二、營利化到集團化

長服法於 2015 年 6 月 3 日制定，2017 年 6 月 3 日施行，第 9 條條文揭示長照服務提供的類型，包含居家式、社區式、機構住宿式、家庭照顧者支持服務及其他經中央主管機關公告之服務方式，其中第 1 項第 3 款定義機構住宿式長照服務，係指以受照顧者入住之方式，提供全時照顧或夜間住宿等之服務。該法第 21 條條文說明：「現行長期照顧機構類型在不同體系，其規範不同，如社政之養護機構、身心障礙福利機構及衛政之護理之家等，應整合資源做整體規劃、統一分類及管理，爰依其得提供之服務內容，對長照機構加以分類。…」，同法 2017 年 6 月 3 日施行，第 22 條明定本法施行前，已依老人福利法、護理人員法及身心障礙者權益保障法設立從事機構住宿式長照服務之私立機構，除有擴充或遷移之情事外，不受應以長照法人設立之限



制，而長照法人條例於 2018 年 1 月 31 日施行，自此「新設立」之住宿型長照機構皆須以長照法人型態設立，亦即住宿型長照機構全面法人化，不再有新設立提供 24 小時住宿式長照服務之老人福利機構、護理之家及身心障礙福利機構，既存機構並存，若有擴充或遷移，則須轉型為依長服法設立之長照法人附設住宿式長照機構。

從政策發展的制度變遷軌跡觀之，臺灣住宿型長照機構的營利化與集團化進程，始於 2015 年長服法的制定，並在 2018 年長照法人條例施行後進入制度的深化期（發展歷程詳如圖 2-2）。依循前述 Peters et al. (2005) 提出，此制度變遷體現「關鍵時刻」的政策典範轉移。就政策工具的選擇而言，長服法第 22 條明定新設立的住宿型長照機構必須採取法人型態，此一制度設計標誌著政府對機構治理模式的重大轉向。隨後，長照法人條例進一步完善了長照機構法人化的制度框架，區分為長照社團法人與長照財團法人兩種型態，其中，允許非以公益為目的之長照社團法人的設立，實質上開啟了營利化的制度空間。余依靜 (2024) 研究指出，長照法人條例鬆綁既有小型機構 49 床以下規模限制，可達 200 床，一個長照法人得設立 10 家總計 2,000 床住宿式長照機構，除實現規模經濟，更能有效整合與利用資源，提升服務品質。

臺灣政府長期照顧政策體現了準市場 (quasi-market) 的特徵。英國學者 Le Grand & Bartlett (1993) 指出，準市場是一種介於完全市場與政府直接提供之間的制度安排，其特徵包含競爭性的供給者、使用者的選擇權，以及政府的管制介入。長照法人條例條文訂明長照法人的管理與監督機制，首先是市場進入管制，包含長照法人設立的資格審查與許可制度；其次是營運過程管制，涉及人員配置、服務品質等標準的要求；最後是財務監督，確保機構營運的透明度與永續性。曾妙慧 (2024) 指出，西方福利國家從「公共供給體制到準市場」的改革首重解決「政府失靈」(government failure) 的困境，藉由引進市場競爭機制以提升效率與服務品質，最終達到確保民眾的福祉的目的，而臺灣長期政府角色相對有限，過往營利性質小型機構為主提供服務，邁入 2017 年起以長

照十年 2.0 與長服法為核心的準市場體制。而本研究認為，住宿型長照機構自老人福利法開放設立 49 床以下小型機構至全面長照法人化的政策演進，均為準市場部分政府管制的特質，因長照服務使用者係處境較為不利之弱勢者，完全市場自由化將面臨市場失靈的風險，長照法人化的永續發展企圖提升服務品質與經營規模的誘因，營利公司法人進入長照產業，然而，政府必須持續在市場自由化與管制監督手段之間權衡。歸納過往文獻長照法人主要有服務品質與經營模式之影響層面。

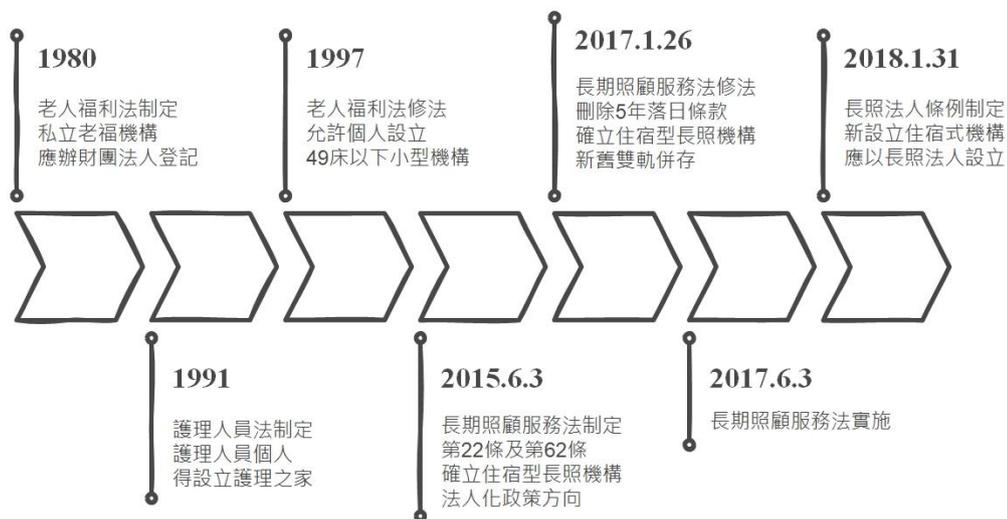


圖 2-2 住宿型長照機構發展歷程圖

資料來源:本研究自行整理。

貳、服務品質層面

依據 2017 年 9 月 1 日行政院函請立法院審議之長照法人條例草案總說明:「為維護接受長照服務者之權益，且對於收住失能者之長照機構，應有保障其穩定經營之機制...」，初步推斷該條例之制定目的，係期望住宿型長照機構「提升服務品質」與「永續經營」。許碧峰（2020）研究住宿型長照機構「規模」與「權屬別」限制對於服務品質的影響，既存依《老人福利法》設立之老人福利機構，多為私立小型機構（49 床以下），原本規模限制係避免長



照機構產生市場壟斷力，但規模大小與其成本成反比，導致小型機構設法節省人力或規避法規超收住民以壓低成本，降低服務品質；另外，以往認為權屬別為非營利之機構未以追求利潤為目的，有較高服務品質，該研究亦指出，隨著消費者市場訊息充足，無論營利或非營利性質，服務品質並無顯著差異，政府為因應高齡社會來臨，傾向放寬權屬別限制。由此可知，增加規模經濟與放寬營利性質機構經營，乃可行之作法。

參、經營模式層面

國內對於長照法人的研究論文，多數著重在既存小型機構經營困境及面臨轉型法人之影響，《老人福利法》於 86 年 6 月 18 日修正，除原以非營利性質之財團法人機構，增列得以小型規模（49 床以下）、個人設立，但符合三不政策（不對外募捐、不接受補助、不享受租稅減免）之住宿型機構，即前述規模與權屬別限制之情境。黃彥滔（2020）研究指出，具營利性質（個人自負盈虧）之小型老人福利機構即使有機會擺脫三不政策轉型為長照法人機構，其考量焦點仍是轉型過程支付的成本，在永續經營理念下，小型機構經營者對轉型多表達正面態度，但受限先天環境難以達到法規要求，產生抗拒或觀望態度。而主要為兩個因素，包含經營體質（模式）改變與轉型面臨硬體整修的成本。莊沅融與林佳靜（2023）也提出相似看法，資金、人才充足以及風險承擔意願是轉型成功的關鍵，小型老人福利機構轉型面臨家族經營模式受到限制，個人對法人機構影響力減弱，難以集資與符合機構法規等。

金詠順（2022）則提出轉型長照法人的誘因如下：

- 一、收案數增加：長照法人最多設立 10 家住宿式長照機構，每家最多 200 床，總計 2,000 床，增加規模經濟。
- 二、組織正常化：法人型態財務透明可受監督，組織型態得以永續經營。
- 三、資金合理化：長照法人盈餘 70% 得分配股東，保留 30% 作為營運資金、研究發展與員工福利。

- 
- 四、管理專業化：改變既有家族經營模式，聘任專業管理人才、培育人才。
- 五、服務多樣化：長照機構經營多元發展，如附設社區式、居家式長照機構或其他社會福利機構等。

肆、 研究啟示

綜整長照法人相關文獻，多以既存小型老人福利機構為分析主體，探討在長服法及長照法人條例施行後造成的影響與因應作為，簡志龍（2021）研究提到，政府的長照法人政策不因小型機構面臨困境有所鬆動，其經營者應認知環境制度變化予以因應，如彈性價格策略、人才培育、策略結盟等。許書剛（2021）則提到政府鼓勵小型機構轉型力道不足，及資源較著重居家及社區式長照服務。而針對長照法人為分析主體，乃至長照法人政策制定後的影響，余依靜（2024）透過質性訪談該政策不同的利害關係人，探討住宿式長照機構法人化政策對於住宿式長照機構布建之影響，該研究結論仍提到法人化政策對於既存小型機構轉型或民間單位新設置機構誘因不足且有相當困難。本研究則將以多元流理論，探究住宿型長照機構法人化政策轉變的過程，其政策窗開啟模式、各流的交互作用，以及關鍵因素。



第三章 研究設計與研究方法



第一節 次級資料分析法

壹、資料來源

為瞭解住宿型長照機構法人化政策制定過程中的問題流、政策流與政治流脈絡，本研究將蒐集長服法至長照法人條例研擬、討論、制定過程，政府機關統計資料及其他政策文件、立法機關之立法歷程、民間團體發布之政策倡議，以及相關媒體報導，作為次級資料分析的基礎。資料來源包含中央與地方政府網站公開資料（如衛生福利部統計處公務統計報表、委託研究報告與出版品等）、立法院法律及公報系統查詢長服法與長照法人條例之立法歷程、立法委員發言紀錄等、長期照顧相關民間團體網站，以及新聞媒體報導搜尋長照、住宿式機構相關議題之內容。

貳、資料分析方法

次級資料分析將針對文獻資料理解、清理、整合等，瞭解不同來源資料的定義、調查範疇等，確保資料的可比性，以經驗判斷對於極端值等異常資料進行排除，最後將統整出以下資料，並作為深度訪談訪綱之參據：

- 一、問題流：長服法與長照法人條例的制定背景、影響事件。
- 二、政策流：長服法與長照法人條例制定歷程法條條文內容、政府舉辦說明會、公聽會等會議資料、法令條文及其他政策制定過程之方案。
- 三、政治流：立法過程立法委員關切面向、政黨競爭或選舉週期是否出現相關議題。

第二節 深度訪談法



壹、擇定訪談對象

本研究另採用質性研究途徑之深度訪談法，作為多元流各流分析之主軸，該研究方法強調通過與受訪者的深入對話，探索受訪者的經驗、觀點與感受，從而獲得對研究主題的深入理解 (Kvale, 1996)。在政策研究中，深度訪談法尤其適用於探索政策制定過程中的複雜動態和參與者的觀點 (Yanow, 2000)。本研究欲透過面對面訪談政策制定參與者（中央部會、公民團體、長照法人等）瞭解長服法與長照法人條例制定的背景與政策脈絡，訪談對象採用立意抽樣 (purposive sampling)，確保選擇的受訪者對研究主題具有豐富的知識和經驗選擇，訪談對象包含中央主管機關（衛生福利部）實際制定政策之前簡任官及科長，並採用滾雪球抽樣 (snowball sampling) 方式，請上開受訪者推薦熟悉該政策或實際參與政策制定過程之立法委員、公民團體、專家學者及長照法人，藉以多元瞭解政策變遷之關鍵因素，本研究訪談對象如表 3-1。

貳、訪談形式與過程

訪談過程採用半結構式深度訪談 (semi-structured in-depth interview)，在研究過程中，透過研究者主導談話內容，針對研究討論議題進行深入探討，將依據多元流理論核心概念設計訪談大綱，由簡要的問題起始，訪談過程中保持彈性，允許依據受訪者的回答內容再進行深入探討，以實際瞭解長服法與長照法人條例政策制定過程之影響因素及背景脈絡。每次訪談過程中，在徵得受訪者同意後，以錄音設備紀錄訪談過程，每次訪談時間約 2 小時，訪談地點選擇受訪者方便抵達且安靜之場所，訪談後轉換成逐字稿及訪談資料。訪談資料將根據不同核心架構予以編碼歸類，運用主題分析法 (thematic analysis) (Braun & Clarke, 2006) 對資料進行編碼和分析：

一、熟悉資料：反覆閱讀逐字稿與檢視訪談資料，記錄初步想法。



- 二、生成初始編碼：系統性地對訪談資料進行編碼。
- 三、尋找主題：將編碼整理與分類為潛在的主題。
- 四、審視主題：檢查主題與編碼的關係，以及與整個訪談資料的關係。
- 五、定義與命名主題：持續分析與優化每個主題的細節與訪談內容，並生成清晰的定義和名稱。
- 六、撰寫報告：將各主題與論文各章節對應，選擇合適與具有解釋力的訪談內容摘錄，將其與分析結果、研究問題、文獻回顧與次級資料分析連結。

表 3-1 本研究訪談對象

編號	類別	職稱	訪談主軸	訪談時間	訪談地點
A1	OO 長照社團 法人	總經理	問題流	2025 年 3 月 23 日	線上
A2	OO 大學	講師	問題流	2025 年 4 月 16 日	餐廳
B1	衛生福利部	前簡任官	政策流	2025 年 3 月 28 日	咖啡廳
B2	衛生福利部社 會及家庭署	科長	政策流	2025 年 4 月 17 日	速食餐廳
C1	公民團體	前理事長	政治流	2025 年 5 月 3 日	線上
C2	OOO 前立法 委員	國會辦公室 主任	政治流	2025 年 3 月 19 日	辦公室

資料來源:本研究自行整理。

參、信效度檢驗

參考王文科、王智弘（2010）對於質性研究方法的信效度研究，檢驗過程如下：



- 一、資料三角交叉法(三角驗證):結合訪談資料、文獻回顧與次級資料分析，建立完整圖像與論述分析。
- 二、成員查核(參與者回饋):將訪談資料與初步分析結果提供受訪者審閱與反饋，確保受訪者的觀點、思維、感受、經驗，被準確瞭解與描繪。
- 三、外部查核機制:邀請未參與研究的獨立研究者審查研究過程與分析結果。
- 四、自我反思:研究者積極反思可能具有的偏見，紀錄個人觀點與決策分析過程。

肆、研究倫理

參考簡正鎰(2005)有關質性訪談研究之倫理議題：

- 一、知後同意：向所有受訪者詳細解釋研究目的與過程，獲得書面同意。
- 二、匿名及保密性：使用化名保護受訪者身份，安全儲存和處理所有資料。
- 三、建立共融訪談關係：訪談者保持客觀立場，避免做解釋與評價受訪者回答內容，並運用發問、傾聽、反映、摘要與同理等適當訪談技巧。

伍、訪談題綱

本研究以多元流理論核心指標擬具訪談題綱(表 3-2)。

表 3-2 本研究訪談題綱

核心指標		訪談題目
基本題		1. 請簡單介紹您的背景以及在長照領域的經驗。
		2. 請問您是否參與住宿型長照機構法人化政策制定過程？在法人化政策扮演的角色為何？
問題流	政策企業家	1. 在 2015 年 6 月 3 日長服法制定公布、2018 年 1 月 31 日長照法人條例公布施行，奠定新設立住宿型長照機構全面法人化的政策轉

		變，請問您認為當時政策參與者有哪些？各方參與者對於長照政策或住宿型長照服務面臨的問題認知、問題定義是否趨近或有所差異？
	焦點事件	2. 請問您是否印象當時有甚麼重大事件或需求，引起關注推動該政策方向？
	指標、反饋	3. 當時是否有相關數據（如高齡人口比率、住宿型機構布建不足）或遭遇在政策上遭遇實務困難，以促成該政策轉變？ 4. 您認為在當時的社會價值與背景脈絡下，住宿型長照機構面臨什麼樣的問題？民眾對於住宿型長照機構服務需求與認知為何？
政治流	政策企業家或政治企業家（利益團體）	1. 在住宿型長照機構法人化政策制定過程中，請問您是否觀察到哪些政治力（如政黨選舉、立法委員等）或利益團體參與？他們是否在過程中的關鍵會議或程序對法律條文內容發揮影響力？
	人員更迭	2. 我國在 2016 年中央政府與立法院多數黨皆進行政黨輪替，同年 6 月 3 日長服法正式施行，當時執政黨或立法院新任立法委員對於整體長照政策、住宿型長照機構政策以及長照法人政策之方向或內涵是否有所轉變？是否對後來 2018

		年 1 月 31 日公布的長照法人條例條文有所影響？
政策流	政策企業家	在住宿型唱照機構法人化政策制定過程中，有哪些民間團體、專家學者或機構業者積極參與討論與推動，他們透過何種方式向政府提供意見(如參與專家會議、公聽會、向立法委員陳情等)？是否有區分不同類型的專家學者，如以既存老福機構影響為主體論述、以法人永續為主體論述及未來潛在業者，在政策制定過程較著重納入哪些意見領袖參與？在政策討論過程中是否會傾向與政府政策方向較一致或在領域內具代表性的專家？
	(技術) 可行性	<p>1. 原先長服法在 2015 年 6 月 3 日公布條文既存依老人福利等其他法律設立之住宿型長照機構訂有 5 年應應改制或轉型為住宿式長照機構之規定(落日條款)，隨後在長服法施行及長照法人條例草案預告前，修正長服法第 22 條及第 62 條刪除該等落日條文，請問此政策轉變政府內部評估因素為何？是否評估實務上不可行？</p> <p>2. 長照法人條例草案在 2017 年 2 月 17 日預告，預告條文與最終施行條文主要的差異內涵為何？2018 年 1 月 31 日該法律公布施</p>

		<p>行條文，您認為係解決哪些實務困境？是否有相關條文被考慮過但最後評估未納入？</p> <p>3. 長照法人內涵是否有參考其他法人管理政策（如醫療法人等），政策制定過程多援引其他法人經驗或併同納入長照領域之特殊性？在擬定或修正條文過程中，援引其他法人經驗是否較能說服各方專家？</p>
	價值一致性	<p>1. 在長照法人條例制定過程中，長照領域各方專家學者參與討論，起初對於住宿型長照機構法人化有不同看法？政府運用何種方式蒐集意見、調整政策及凝聚共識？（如下鄉、分區說明會、專家討論會議、公聽會、宣導等）</p> <p>2. 對於各方意見分歧時，是否有影響長照法人政策制定與推動？政府作法傾向說明實務困境（盡量不調整）、折衷調整取得平衡或不預設立場凝聚最大共識後配合調整修正？</p>
	預期未來限制	<p>1. 長服法自 2015 年公布後，尚未施行前即於 2017 年初修正，刪除既存住宿型機構落日條款，隨後長照法人條例預告及公布施行，當時是否有預先準備因應可能造成的影響，有哪些做法？</p>

		2. 長照法人相較於私立老人福利機構設立門檻較高，當初長照法人條例制定過程是否有預期可能造成集團化、營利化、法人設立不多或地方政府經驗不足以執行等限制，是否有因應做法？政策執行迄今逾 6 年，您的看法為何，是否有建議調整之處？
政策窗與匯聚	匯聚力量	1. 您認為促成住宿型長照機構全面法人化之政策轉變，關鍵主導力量在於政府的政策方向明確並持續討論推進條文內容，抑或是既存機構遭遇問題或重大事件亟待解決，或是政黨、立法委員極力推動所致？
	政策窗開啟、關閉時機	2. 長服法自 2015 年公布後，第 22 條為長照法人條例之法源依據，長照法人條例制定勢在必行，而在該法 2017 年初修正前，是否曾經考慮刪除法人化規定（政策窗關閉）？長服法 2017 年初折衷修正及長照法人條例草案預告後，是否有相關討論或外界意見？

資料來源:本研究自行整理。

第四章 住宿型長照機構法人化政策變遷 的多元流分析



第一節 問題流：法人化的背景與需求

壹、高齡海嘯來襲：面對失能照顧的社會危機

臺灣人口老化的速度與規模，為長照政策變革提供了強大的推動力量。除了緒論提及，根據國家發展委員會(2024)統計，臺灣從1993年進入高齡化社會到2018年邁入高齡社會歷經25年，而從高齡社會到超高齡社會僅需7年，高齡化速度遠快於其他先進國家。再加上少子化浪潮，2023年臺灣總生育率降至歷史低點0.865人(出生數13.6萬人)，平均壽命延長導致人口老化，到了2027年，85歲以上超高齡人口將超過50萬人(占老年人口10分之1)，2024年大約每3.6位青壯年人口(15至64歲)扶養1位老年人口，預估至2070年降低至1:1。Kingdon(2003)提到，指標用於評估情境(condition)的嚴重程度、辨別情境的變化，而情境透過違背重要的價值觀、與其他國家比較或定義的分類，而有可能認知為問題並進入政策議程。前述人口老化的指標深刻顯示照顧需求的增加，根據中華民國家庭照顧者照顧總會(2023)調查，約65.6%受訪者有照顧失能、失智、身心障礙家人的經驗，其中超過一半的受訪者(52.4%)每月長照支出超過2萬元，而在每100人當中，希望家人自行照顧(35%)與居家服務(33.2%)、住宿型機構(30.62%)比例已相當接近，而認為重度失能者比較好的照顧方式，逾半數(54.5%)認為住宿型機構最好。該調查顯示，在照顧需求增加的趨勢下，家庭照顧量能與功能逐漸弱化，住宿型長照機構的重要性隨之提升，而政府在政策制定方面，有別於家庭照顧(包含外籍家庭看護工)、居家照顧(包含社區照顧)，均為失能者居住於家中，住宿型長照機構的量能與品質，需要更審慎嚴謹地討論與建立共識，讓失能者受到妥適的照



顧。如同受訪者 A1 所述：

「如果是居家服務的部分，因為他就住在家裡，理論上這個失能長輩有家人，那大家會覺得說這個部分對於服務品質比較沒有影響，因為有家人會看，他如果說覺得服務品質不好，他可以換人，日照機構也是一樣，就是他因為每天會返家，也會比較知道日照機構裡面發生什麼事情，他會回去跟他的家人講，所以日照機構跟居服比較沒有那個爭議，他不會說有一個人就擺在機構裡面，然後沒有人知道裡面發生什麼事情。」(A1)

當我們在分析人口統計數據時，看到的不僅是數字的變化，而是一個急迫的社會挑戰，是在面對臺灣快速老化的社會時，如何確保長照服務的可及性、持續性和品質的認知，而高齡海嘯的波及層面與影響力，遠超過數據表面所呈現的趨勢，失能者照顧需求的擴大與多元化，對長照機構在服務量能與專業品質上提出了更高要求。根據衛生福利部 2018 年 9 月出版(2017 年調查)《老人生活狀況調查報告》，55 歲以上住宿型機構之住民，入住機構優先考量依序為「環境衛生與設備」、「工作人員素質與服務態度」、「距離與交通」、「服務內容與品質」等；而 65 歲以上居住於家中之高齡者，對於未來若生活無法自理時，願意入住住宿型機構比率約為 35.3%；然而在該調查中，生活活動需要他人協助之 65 歲以上高齡者約 28.2%，⁷其中約 67.1%目前由家人照顧，僅有 5.8%實際由住宿型機構照顧服務員進行照顧。值得省思的是，高齡者願意入住提供全時照顧服務之機構，但實際入住者占比仍不高，同時延伸出當時的背景脈絡下，高度分散的住宿型機構面臨的問題與需求，而各方參與者又如何定義與認知問題的存在。

貳、制度的未爆彈：沒看見或視而不見

「因為當時 2014 年，或者 2016 年，其實不管是到後來或是在以前，都時常會

⁷ 65 歲以上自述生活活動需他人協助者約計 90 萬 6,533 人，係 ADLs 或 IADLs 至少一項有困難。ADLs 為基礎日常生活活動，如洗澡、上廁所、吃飯等；IADLs 為工具性日常生活活動，如處理家務、獨自外出、備餐等。



發生一些未立案機構或者是超收，甚至是失火火災的問題...。」受訪者 C2 提出過往住宿型長照機構的問題。在《長期照顧服務法》（以下簡稱長服法）施行以前，收住失能者的住宿型機構各自為政，從 1980 年《老人福利法》的制定，才開啟了住宿式機構照顧服務的法制化階段，但歷史的脈絡也引發了一連串的問題，受訪者 C2、A2 與 B2 道出當初小型機構合法化的緣由：

「因為這些原本的機構是成立在這些法規之前，那當時政府希望這些機構去立案，但是以前可能就是我一個人，然後家裡面可能擺個幾張床，就開始照顧老人，在早期是這種狀況。後來在老人福利法跟身權法，對於機構立案都有非常嚴格的規定，如果沒有經過立案不得營業。之前都只管六人以下，不用立案，那立案為了解決，他們不想變成法人，就開了一條路，老人福利機構五十人以下，身障機構就是三十人以下，他可以用自然人方式去經營，但是他就有一個三不政策，不補助、不募款，然後不能抵稅。」(C2)

「那時候開放小型機構是夥伴參與的概念，是一個市場的概念。那時候還沒有進入到高齡化社會，那比較不是因為床位不足，那一般民眾他們也不太 care 或不是很喜歡到長照安養中心去。所以我覺得當時比較主要的是因為具有市場，那夥伴大家來參加參與，這些有愛心的人來共同這些要被照顧的老人。」(A2)

「當時其實有 49 床以下的小型機構的設立，是因為在更早期還沒有老福機構規範的時候，可能就自己找了空地就設，所以很早期的未立案機構很多，所以那時候其實為要處理這些所謂小型的未立案機構，那時候我印象中應該是配合政府法規，就是在五百平方公尺以下，它有很多東西是免設或是怎麼樣的，所以那時候才會設計說小型機構 49 床以下每人十平方公尺，所以大概 490 左右，如果你是五百平方公尺的空間，你在雙北其實就讓你就地合法了。」(B2)

1997 年《老人福利法》全文修正，原先僅能以非營利性質的財團法人附設私



上可能是不敷成本的，當收入有限的情形下，可能會導致規避法規或者節省成本的行為，較嚴重涉及違法情形，可能是成為「未立案」機構，亦即沒有合法立案登記而有收容住民的情形，除了前述受訪者 C2 提到許多小型機構是在老人福利機構合法化前就已經存在，從過往完全未受到管制到立案登記，須接受主管機關考核、評鑑等，難免會有遊走法律邊緣灰色地帶情形。然而，即使向主管機關申請設立，49 床以下的小型機構可能為了將利潤最大化，而有節省成本如「超收」、「照顧人力不足」等情形，受訪者 C2 也對小型機構此情形表示看法：「以現在經營角度來看，他根本不可能打平，除非是降低服務品質，要不然財務不可能平衡，所以大家會覺得最適規模大概是七八十床以上。」，其認為以小型機構的床數與規模，收支基本上無法平衡，可能導致有降低服務品質的行為，而主管機關在監管的量能可能有限。受訪者 C1 也提出類似看法：

「我曾經做過全國性的研究，找出最適的經營規模，當然就是能夠至少損益兩平，那又能夠有一些收益，大致上至少一定要到 65 床，80 到 100 算是一個最好經營的模式，可以達到規模經濟。因為 49 床規模就太小，那收費又受到約制，所以才講說他們為什麼能夠獲利，大概就有一些所謂的模糊的地帶，因為政府的管理能力，沒有辦法非常周延，地方政府也不太敢強力的稽核，因為假設稽核有問題，你要給他安置，那問題是安置去哪裡？那時候是一床難求的。那模糊空間有兩個點，一個就是空間固定，但是人數增加，也就是所謂的超收。第二個就是人力設置標準的空間，也就是有借牌的問題，減少固定成本。」(C1)

獨立媒體《報導者》(2018) 提到，養護機構因為超收，照顧人力無法承擔收住量能，照顧品質下滑，而主管機關的評鑑難以反映實情，而小型機構卻同時占有全國住宿型機構床位超過一半的比例，¹²這使得制度改革更加困難。

¹² 引自報導者，2018 年 1 月 30 日，全國私立小型機構 2 萬 7 千多床，占全國老人福利機構 4 萬 7 千多床比率近 6 成，<https://www.twreporter.org/a/long-term-care-institution>，瀏覽日期：2025 年 4 月 2 日。



「夜間找不到人力，然後設標裡面有人力比，那你聘不到足夠，就不能收到足夠的服務對象，你收不到足夠服務對象的時候，你長期規劃的財報就沒辦法符合獲利的期待，我覺得這個都是環環相扣的議題正在發生。」

(C2)

「其實長久以來的問題，我覺得應該是這些小型機構的品質，因為它的空間都比較小，然後又早期設立，可能沒有雙向的逃生，或者就是一個公寓大廈的設計，不是為了長輩的照顧需要。所以在空間配置上他就是會比較擁擠。...還有就是人力的聘用，會覺得請不到人，那請不到人，當然就會有品質的問題。」(B2)

過往的住宿型機構從 1980、1990 年代合法化之初，有大型、監督力道較強的財團法人機構，以及護理人員個人設立但機構設置標準較嚴謹的護理之家，直到未必具有照護專業的個人設立小型機構出現，且快速成長到承擔全國最高比例的失能長輩，長期而言也讓政府開始意識到問題的嚴重性。

參、個人或法人的思辨：承擔責任的角色矛盾

在長服法施行前，長期照顧的服務係依各種法規機制分散管理（如圖 4-1），而收住失能者的住宿型機構主要包含依《老人福利法》設置的老人福利機構（長期照顧機構）、依《護理人員法》設置的（一般、精神）護理之家、依《身心障礙者權益保障法》設置的身心障礙福利機構（住宿型）以及依《國軍退除役官兵輔導條例》設置的榮譽國民之家，除了公立機構外，設立主體區分「私人」（小型機構）與「財團法人附設」二種，私人設立以個人為負責人，財團法人屬非營利性質，以法人的代表人（董事長）為機構負責人，並由其他董監事組成，無論老人福利機構或一般護理之家，財團法人附設僅占少數，¹³當時仍以私人設立為主。

¹³ 依據 2025 年 4 月 1 日衛生福利部護理及健康照護司〈護助 e 起來〉網站查詢結果，總計 511 家一般護理之家，財團法人附設僅占 48 家（約 9.4%）。

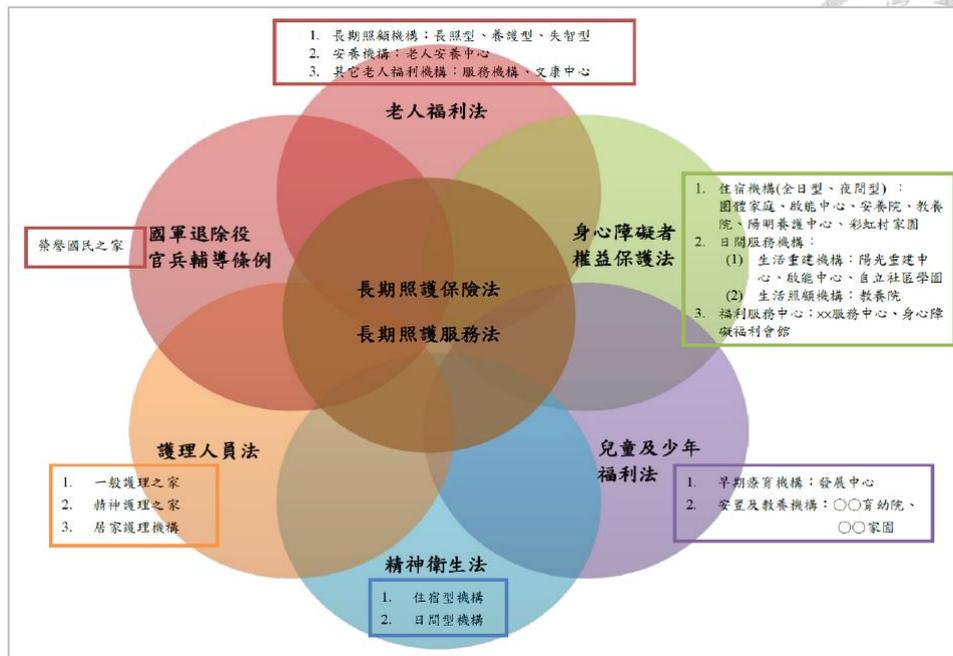


圖 4-1 長服法施行前各長照服務法規分布圖

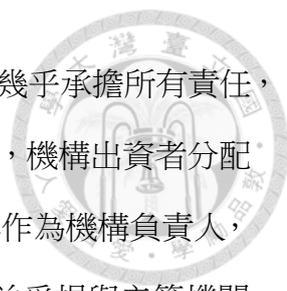
資料來源：吳尚琪，2017，〈我國長照政策之新契機〉，《長期照護雜誌》21（1）。

而面對私人設立住宿型機構的問題，首先受訪者 A1 與 B1 均對於護理之家提出類似的看法：

「我覺得這個負責人的責任太大，他等於是醫院的院長，醫師發生醫療糾紛的時候，通常院長沒什麼事，頂多就是行政上督導而已，可是護理之家的負責人，除了刑事還有民事的責任，其實這個壓力很大。那尤其很多負責人其實是被聘的，因為規定負責人一定要是護理師，所以有很多出資者，他不是護理人員，然後他聘護理人員來當負責人。對衛生局而言，他是負責人，那因為那個時候法規負責人不可以沒有持股，所以常常就是給負責人 1%，我相信衛生局主管機關都知道這樣的事情。」(A1)

「在長服法之前，護理之家面臨的問題，我看到的因為護理之家是護理人員作為負責人去設立，但背後可能有出資的老闆，其實他是被聘僱的，但彼此可能會有一些糾紛，我們在法制上是認機構的負責人，就是護理人員，所以有碰過護理人員自己跑去向主管機關申請歇業，就會很麻煩。」(B1)

對於當時私人附設護理之家，處於雙面刃的狀態，由於住民失能與所需專業照



護程度較高，若與家屬有照護上糾紛，資深護理人員擔任負責人幾乎承擔所有責任，¹⁴而該護理人員作為法制層面的負責人，實際上可能僅是受僱者，機構出資者分配多數盈餘；另一方面，若是該護理人員與出資者有業務上糾紛，其作為機構負責人，能夠逕自辦理歇業，如此權責不相符情形容易導致機構住民權益受損與主管機關監督力道不足等問題。而在後續長服法施行後新型態的長照機構，以此為鑑修正了該法制層次，如同當時參與護理機構管理與長照法規制定的受訪者 B1 說道：「所以後來在長照機構設立標準才區分負責人和業務負責人，負責人就是出資者，而對於業務負責人訂定比較嚴格的專業條件，各自都有一定的責任」。

除此之外，私人名義設立住宿型長照機構，有「財務不透明」的疑慮，包含課稅係以個人所得稅以及收支帳務無法有效監督。

「他的收入如果扣除 85% 視為成本，就他根本不用記帳，只要記我收了多少錢。我們是認為他就是一個營利行為，但是卻又不用營利事業的方式課稅，而是用個人執行業務所得課稅，而且他執行業務的收入可以扣除 85%，才視為他的所得。」(C2)

由於機構係以個人設置，機構收入以個人執行業務所得課稅，依財政部(2024) 函令，「護理機構分類設置標準」以及「老人福利機構設立標準」設立之機構，以收入 85% 計算成本與必要費用，¹⁵等同於扣繳稅額僅需收入扣除 85% 後計算，毋須繳納營利事業所得稅，亦無非營利性質之財團法人對於盈餘分配之限制，受訪者 C2 認為，個人設立的住宿型機構視同營利性質，然而在成本費用上毋須切實記帳，財務並不透明。

「如果是個人經營的話，就是上上下下，包括你財務掏空，品質不佳，因為他就是一個小型的商號，類似小型商號都是老闆他可能兼那個收錢的，他也沒有任何的監督機制。」(C2)

¹⁴ 依據《護理人員法》第 19 條規定：「護理機構應置負責資深護理人員一人，對其機構護理業務，負督導責任...」。

¹⁵ 引自財政部 2024 年 2 月 16 日台財稅字第 11204661692 號令《一百二十年度私人辦理補習班幼兒園與養護療養院所成本及必要費用標準》。



「自然人的話，對於機構其實是很沒有保障，自然人可能會有生老病死
的問題，那之後這個自然人不見了之後，到底要怎麼交給下一個人？這
個其實有很多法律限制的問題。」(C2)

受訪者 C2 娓娓道出下一個問題，過往以個人名義設立住宿型機構，牽涉負責人無法繼續經營的繼承或轉讓議題，住宿型機構相較其他社區式機構，係提供住民 24 小時照顧服務，風險完全仰賴該名負責人個人的意向與能力。

肆、問題流的導引：概念認知與政策企業家

Kingdon (2003) 認為，對於問題的認知與定義，顯著影響政策議程設定與結果，但仍有賴於行政部門的注意力與各方政策企業家的導引。問題流中的「焦點事件」促使行政官員注意力關切某些狀況，另外，行政官員透過既有政策措施的「反饋」理解實際情況，例如政策效益評估與委託研究、立法委員質詢與關切等。我國立法院在審查長服法與《長期照顧服務機構法人條例》(以下簡稱長照法人條例)的過程，將在後續政治流的段落中詳細討論，而值得一提的是，在 2014 年 5 月 28 日正值長服法制定過程，由時任第 8 屆社會福利及衛生環境委員會召集委員江惠貞召開黨團協商會議，條文討論過程中，時任民進黨籍陳節如委員提出對於既存小型老人福利機構面臨問題的看法：

「我一直對老人機構的收費及設立非常有意見，現在外面的高樓有一大堆類似的非法機構。你說自然人設立的已經合法，所以你們管不了，你看，昨天深夜台南老人長期照護中心起火，那些老人在樓上，還好沒有出人命，否則想救也救不下來。如果再放任自然人 50 人以下的這些機構，真的會問題叢叢，你們根本沒有辦法管，而且將來老人會很可憐。」(立法院，2014b)

立法委員以當日凌晨發生老人福利機構火災的事件以及目前存在未立案(非法)機構，質詢行政官員，強化住宿型長照機構應轉型為法人組織型態的論點，亦即將焦點事件定義為既存小型機構以個人名義設立的問題，造成機構內較弱勢長



輩照顧品質受損。

監察院 2017 年 6 月 8 日新聞稿，針對新北市轄內私立樂活長期照顧中心（小型養護機構）於 2016 年 7 月 6 日火災致 6 死、28 傷之不幸事件，通過糾正新北市政府及衛生福利部，明確指出小型養護機構照顧人力不足、超收住民等問題，更嚴重的是，主管機關稽查流於形式，事件發生之夜間人力未符合設立標準，另外，中央主管機關（衛生福利部）對於日、夜間人力配置的釋示於實務執行遇有困境，而這也延伸出不僅法規監管機制分散，主管機關亦相當分散，如老人福利機構管理於中央轄管係衛生福利部社會及家庭署、護理之家則是衛生福利部護理及健康照護司，於住宿型長照機構有其整合必要性。

「本月 6 日在新北市新店區發生一起火警，樂活老人安養中心清晨竄出濃煙、火苗，最後因疏散不及導致 6 人死亡，其中最主要原因都指向中心照護人力不足，同經營者的另一家莊敬安養中心同樣有人力和逃生梯間堆滿物品等問題，有員工爆料莊敬最近要變更負責人...，敏感時機點恐怕是要脫產避免受牽連，但逃生安全和人力佈置政府仍不可忽視。」（三立新聞網，2016）

「在新北市經營長照中心的井寶琳，2016 年因所屬樂活長照中心電線短路引發大火，釀成年邁住民 7 死 27 傷慘劇，井婦賠償眾人達成和解，被依業務過失致死罪判刑 1 年 10 月、緩刑 2 年定讞，不料井婦另外經營的莊敬長照中心，去年竟發生老婦噎食窒息、卻沒及時察覺以致身亡的意外，台北地檢署依過失致死罪嫌起訴...。」（ETtoday 新聞雲，2022）

前述新北市私人設立之小型養護機構發生火災嚴重事件，依照法規由該名負責人（自然人）全權承擔法律相關責任，然機構變更負責人得逕向主管機關申請，

¹⁶自然人有可能脫產，變更負責人後機構亦毋須承擔責任，且若該機構變更負責人

¹⁶ 依據《私立老人福利機構設立許可及管理辦法》第 20 條規定：「私立老人福利機構由自然人設立者，其負責人變更，應於事實發生日三十日前填具申請書，並檢附變更後負責人之警察刑事紀錄證明、無第五條第一項各款規定之切結書、願承受權利義務之切結書及變更相關證明文件、資料，向直轄市、縣（市）主管機關申請變更登記，並換發設立許可證書。」

係親友或家人，仍得繼續管理機構，後續章節討論長服法修法過程將討論當時對於既存小型機構變更負責人、繼承之相關討論。

綜上所述，公共安全、建管消防的合規性，對於過往私人設立之 49 床以下小型機構而言，是一項嚴峻挑戰，更為關鍵的是專業人力配置問題，小型機構因經營規模受限，往往難以配置足夠的專業照顧人力，例如小型養護機構設立標準之樓地板面積，僅需每人 10 平方公尺以上，而新型態依長服法設立之機構住宿式長照機構則須達每人 16 平方公尺以上¹⁷。這不僅是經營者的問題，也是整體制度設計與規模經濟的問題，小型機構在既有的經營模式下，難以達到規模經濟效益，使得服務成本偏高、專業人力難以穩定留任，形成服務品質與永續經營的雙重難題，這種困境在當時政策背景下成為結構性問題，成為推動法人化政策的重要論述基礎，而在問題流中，立法委員成為關鍵政策企業家，試圖導引問題流至政治流中進行論述，讓行政部門認知問題的存在。

第二節 政策流：政策方案的形成和演變

壹、政策方案的起源：從《長期照顧服務法》開始說起

中央政府在民進黨籍陳水扁總統執政時期，行政院於 2007 年 4 月核定《我國長期照顧十年計畫—大溫暖社會福利套案之旗艦計畫》（通稱長照十年計畫 1.0），核定本中即提及，當時我國老人健康與照顧主管機關分散不同體系，如行政院衛生署、內政部社會司、國軍退除役官兵輔導委員會等，法規方面同樣散落於各該社政、衛政主管機關權管，其中機構管理亦散落不同法規（如老人福利法、護理人員等），未來應研擬整併為長期照顧法的方向思考，並評估以保險制作為長照財源可行性。而國民黨籍馬英九總統於 2008 年 5 月 20 日至 2016 年 5 月 20 日執政，中央政府自 2009 年開始規劃比照全民健保的長期照顧保險制度，期籌措穩定且充足的財源

¹⁷ 引自《老人福利機構設立標準》第 14 條第 2 項及《長期照顧服務機構設立標準》第 12 條規定。



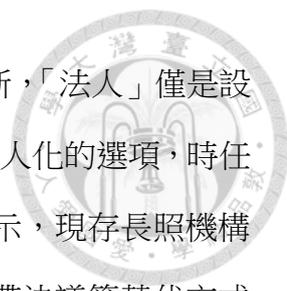
(李玉春，2017)。時任行政院衛生署楊志良署長認為，如同全民健保推動係因先有醫療法，並進行二期（約 10 年）醫療網計畫，擴充整備醫療體系；推動長照亦須先有「長期照護服務法」，完備長期照顧體系，接續實施長照保險制度，採行「服務先行、保險後至」之循序漸進原則。¹⁸其於 2010 年 5 月 23 日立法院社會福利及衛生環境委員會備詢時表示，衛生署已經初步草擬完成「長期照護服務法」，希望在長期照護保險法前先推動（立法院，2010）。至邱文達署長 2011 年 2 月 9 日甫上任，行政院於 2011 年 3 月 31 日通過「長期照護服務法」草案並送至立法院進行審議，該草案包含長照人員與機構管理、受照護者權益保障及服務發展獎勵措施等，¹⁹草案內容僅將長照機構區分為第一類（提供生活照顧）及第二類（額外提供醫事照護），第 50 條明定本法施行前已依其他法律規定從事長照服務有關機構，應於 5 年內申請長照機構設立許可（似換發許可之概念），除未明列住宿型長照機構之分類，亦未強制以法人型態設立之規定（立法院，2011a）。然而，立法院第 7 屆立法委員於 2012 年 1 月 31 日卸任，任何法案均屆期不續審，²⁰然加速推動長服法顯然是當時中央政府優先政策，邱文達作為最後一任行政院衛生署署長，以及 2013 年衛生署與內政部社會司等單位合併改制後的衛生福利部首任部長，即曾對媒體說過：「我就是為長照而來（衛福部）的」。²¹而在 2012 年 2 月 23 日行政院隨即再次將「長期照護服務法」草案送至新一屆（第 8 屆）立法院進行審議，條文版本相同。在當時的背景脈絡下，政府主要推動長服法的法制工作，期許整合現行分散的法規，明確定義長照服務的定義，並且未來在長服法順利運行後，推動長照保險制度的財源（全民納保）（邱文達，2011）。

¹⁸ 引自楊志良，2015，〈長照法受阻，再證二個爛黨〉，https://ha.asia.edu.tw/zh_tw/news/dryang/%E9%95%B7%E7%85%A7%E6%B3%95%E5%8F%97%E9%98%BB-%E5%86%8D%E8%AD%89%E4%BA%8C%E5%80%8B%E7%88%9B%E9%BB%A8-83742161，瀏覽日期：2025 年 4 月 2 日。

¹⁹ 引自行政院衛生署（衛生福利部改制前）新聞稿，2011 年 3 月 31 日，<https://mohw.gov.tw/cp-16-25537-1.html>，瀏覽日期：2025 年 4 月 2 日。

²⁰ 依《立法院職權行使法》第 13 條規定：「每屆立法委員任期屆滿時，除預（決）算案及人民請願案外，尚未議決之議案，下屆不予繼續審議。」

²¹ 引自《康健雜誌》，2014 年 4 月 1 日，<https://www.commonhealth.com.tw/article/68285>，瀏覽日期：2025 年 4 月 2 日。



的機會納入法人化的條文；依當時衛生福利部官員答復內容判斷，「法人」僅是設立長照機構的主體之一，而非唯一，政策備選方案尚未有強制法人化的選項，時任護理及健康照護司鄧素文司長及社會及家庭署簡慧娟署長皆表示，現存長照機構有眾多個人設立的小型老人福利機構與護理之家，並建議以附帶決議等替代方式限制個人設立長照機構的床數（立法院，2013c）；在立法院逐條審查條文時，行政部門通常會預先準備與原先提出條文相較漸進改革的備選方案（反饋模式），以利在立法委員提出大幅度改革的意見時能迅速回應（政治流的擾動）。在委員會尚未有共識保留的條文，依立法院職權行使法第 68 條規定得由主席交付黨團協商，時任江惠貞召委於 2014 年 5 月 28 日主持長服法草案第 2 次黨團協商會議，²⁵衛福部同意將住宿型長照機構法人化的條文納入第 16 條條文「除經中央主管機關公告一定規模以下之長照機構外，應以財團法人或社團法人（以下合稱長照機構法人）設立之。」，陳節如委員仍認為既有 49 床以下小型機構應受到規範，轉型為法人型態，衛福部官員再次表示希望透過輔導方式讓小型機構轉型，避免因法律施行後馬上受到衝擊（立法院，2014b）。

「我們一再要求身障機構要有法人規範，但這個法修了並沒有改變，還是可以以自然人 50 人以下的方式經營，沒有辦法受到這種規範。自然人經營的問題在哪裏？自然人不能主動去募款，可是募款還是會進來，但沒有開立收據，也不能抵稅，還要容許這種機構繼續存在嗎？現在老人機構有多少是這種機構？身心障礙機構已經管理到只剩 5 家。我們真的應該修法，不要讓自然人 50 人以下就可以來經營，針對這部分應作規範。...我現在要講的是，身心障礙機構、老人機構應該規範到一個標準來管理，如果用自然人，你們的管理是跟對法人的管理完全不一樣的，我的重點是在這裏，多元的經營方式我不反對，比如用長照法人也可以，你們要去想

²⁵ 法案在委員會審查時出現重大分歧或是政治性高時，召委或黨團請院長召開大協商處理，而當法案僅有小爭議或是部分疑慮需要釐清時，召委就會親自召開小協商取得共識。引自丁鼎，2021，〈我國立法院黨團協商的制度變遷與制度化〉，《政治科學論叢》，88：1-50。



想看，如果這一條你們要用一定規模以下之長照機構的規定，這真的是行不通，如果用長照機構應以財團法人或社團法人，或者是用長照機構法人也可以。現在醫療有醫療法人、財團法人，對不對？你們想想看，這一條我是反對的。」(立法院，2014b)

長服法很明顯地在立法院制定時的審查過程，政策流受到政治流的擾動，行政部門須不斷提出折衷的備選方案，而這些方案可能不是在原本的選項，而是在政治力量擾動的過程中協調、折衷、反饋與篩選而成的。

參、政策的形成與技術不可行：峰迴路轉的過程

《長期照顧服務法》在立法院審查時受到政治流的擾動與行政部門的政策流折衝之下，終於在 2015 年 5 月 15 日立法院三讀通過，總統在同年 6 月 3 日公布，其中第 66 條規定：「本法自公布後二年施行」，亦即在該法律正式上路前仍有兩年空窗期，行政部門能夠在此期間研訂各項授權法規命令，並對可能影響的利益相關者進行政策說明、降低衝擊，而在法條中對於住宿型長照機構法人化最關鍵的條文如下表 4-1：

表 4-1 長服法（2015 年 6 月 3 日制定）住宿型機構法人化相關條文一覽表

條次	條文內容	本研究分析說明
第 21 條	長照機構依其服務內容，分類如下： 一、居家式服務類。 二、社區式服務類。 三、機構住宿式服務類。 四、綜合式服務類。 五、其他經中央主管機關公告之服務類。	本條文整合過往散落不同法規提供長照服務之機構，依提供之服務類型主要區分 4 類長照機構，而本研究所稱住宿型長照機構，除在本法施行前之老人福利機構、護理之家等，本法施行後即統一為機構住宿式服務類長照機構以及提供機構住宿式長

		照服務之綜合式服務類長照機構。
第 22 條	<p>前條第三款及設有機構住宿式服務之第四款、第五款長照機構，應以財團法人或社團法人(以下合稱長照機構法人)設立之。</p> <p>公立長照機構不適用前項規定。</p> <p>第一項長照機構法人之設立、組織、管理及其他應遵行事項，於本法施行之日起一年內，另以法律定之。</p>	<p>本條文主要有 3 項次，第 1 項明定未來依本法設立的住宿型長照機構，皆應以財團法人或社團法人型態設置，第 3 項並揭示該法人將是以特別法訂定的新形態長照法人。</p>
第 62 條	<p>本法施行前，已依其他法律規定，從事本法所定長照服務之機關(構)、法人、團體、合作社、事務所等(以下稱長照有關機構)，應於本法施行後五年內依本法之規定，申請長照機構設立許可，或完成改制及長照機構許可設立文件之換發；屆期未取得許可或換發者，不得提供長照服務。</p> <p>前項私立機構住宿式服務類之長照有關機構得不受第二十二條第一項之限制，以原私立機構住宿式服務類之長照機構名稱完成前項改制及許可設立文件之換發。但其負責人或長照機構擴充、縮減、遷移、名稱等變更，應依第二十二條第一項規定辦</p>	<p>本法施行前既有提供長照服務之機構均應於 5 年(2022 年)內改制為長照機構(5 年落日條款)，住宿型機構(老人福利機構、護理之家等)得不受第 22 條規範法人化規定，但有 5 項條件仍須強制法人化，包含負責人變更、擴充、縮減(床位)、遷移、名稱變更。</p>

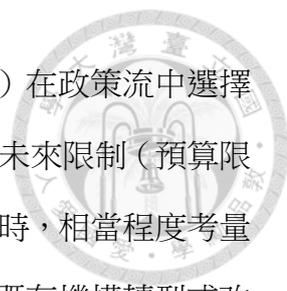
	<p>理。</p> <p>長照有關機構之管理，於第一項期限內，未經許可設立或未完成改制前，除應符合其他法律規定外，準用第十八條、第十九條、第二十三條、第三十九條至第四十五條及前條之規定；其有違反者，依相關罰則規定處罰之。</p> <p>第一項改制之申請、作業及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。</p>	
--	---	---

資料來源:法務部〈全國法規資料庫〉。

長服法第 22 條及第 62 條的制定，規範住宿型長照機構皆須以新型態長照法人設置，並明定在 1 年內須制定長照法人管理之法律，受訪者 B1 提到：

「當時主要是參考國外經驗，外國對於住宿機構是高度監管，像是日本的機構一律法人化。原本個人設立的小型老福機構會透過更換負責人等方式來規避評鑑。原本長服法 62 條規定是一個政策方向，有一個 5 年落日條款，主要是延緩他被新型態的法人機構挑戰，既存機構可以維持，但有 5 個條件仍需法人化，負責人或長照機構擴充、縮減、遷移、名稱等變更。」(B1)

法律強制過往住宿型機構應改制為長照機構，即適用長照機構的設立標準，對既存小型機構影響較大，而對於既存機構以個人名義設立，自然人有其限制，即使未擴充規模或遷移，負責人變更（繼承、買賣等）是遲早的事實，等同於所有住宿型機構最終仍須法人化。然而，當時行政部門的政策考量主要是住宿型機構應受到「高度監管」（保障失能者的照顧品質），並認為未來新型態長照法人附設住宿型長照機構提供較高品質服務，勢必威脅既存機構之生存，訂有 5 年改制條款讓機構

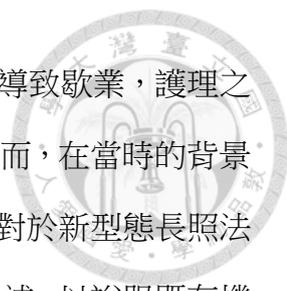


營運維持並於過渡期間轉型與改制，降低衝擊。Kingdon (2003) 在政策流中選擇政策備選方案的標準包含(技術)可行性、價值一致性以及預期未來限制(預算限制、公眾與政治人物接受度)等。本研究認為在長服法最初制定時，相當程度考量(技術)可行性，認為住宿型長照機構完全法人化對於超過千家既存機構轉型或改制不可行，並傾向比照原先得以個人名義設置的漸進政策(以輔導方式轉型)，然受到政治流力量擾動與政治折衝後，技術可行性影響程度降低，政策制定者在過程中可能認為折衷方案已有考量技術可行性，然而最終妥協的方案已與最初提出的政策大相逕庭，在長服法施行前已經營護理之家與小型養護機構的受訪者 A1 感嘆道：

「在 2015 年長服法公告的時候，我注意到其實最重要的 2 個重點，第一個是未來住宿式機構要用法人的形態設立，可是那個時候還不曉得法人長什麼樣子。第 2 個這個 5 年的落日條款，我覺得是很糟糕的一個決定，我覺得官員到底在想什麼？您到底懂不懂，那個現場長什麼樣子？其實床位是不夠的啊，5 年落日條款 5 年到了，我相信那個養護中心應該 9 成以上都要關掉，那護理之家可能也很多要減床的，所以這樣一下子床位數會不見了，我覺得這麼多優秀的人在訂這個法規，怎麼會想到訂這個東西？」(A1)

「你想想看，假設這些小型機構都要變成法人，那這些機構目前佔九百多家，它的機構數算是最多的。那為了要提高它的設立標準，我稍微精算一下，大概會縮減它的床位四成，四成在它的規模已經過小的情況下再縮減，收費又沒辦法增加，所以它一定會退出市場。...所以在立法過程當中，想法精神都很好，但實際在操作上、實務上的部分可能沒有考慮那麼周全，所以在整個銜接上有落差。」(C1)

受訪者 A1 與 C1 點出了長服法 2015 年長服法制定時，既存機構 5 年改制條款(技術)可行性有很大的疑慮，主要原因仍是改制後適用新形態長照機構設置標



準，小型養護機構將大幅縮減規模，²⁶經營成本大幅提升而可能導致歇業，護理之家亦可能需縮減床位，面臨的政策問題將是全國床位數減少。然而，在當時的背景脈絡下，無論既存機構經營者、未來潛在業者，乃至行政部門，對於新型態長照法人仍充滿未知與不確定性，行政部門無法針對法人化提出具體論述，以說服既存機構業者，受訪者 A1 繼續提出具有建設性的看法：

「我覺得硬體跟軟體是可以分開來的，法人化後，他的財務、監督比較好，那這個跟機構是不衝突的。假設現在的小型養護中心跟護理之家都可以變成法人，然後建築物（硬體）維持原來的樣態，只要標示清楚這是不同等級的機構，新的長照法人機構是最高級，護理之家是第 2 級，小型老福是第 3 級，硬體維持不動。第一個他要用權責制，第 2 個年度資本額超過 3000 萬，也要會計師財簽，就會改變大家的行為，那你從財報上面就可以看得出來，他人力有沒有偷工減料」（A1）

受訪者 A1 認為強制既存機構改制或轉型，涉及硬體方面變動，實務上並不可行，若以法人化的角度而言，應將其與硬體的變動區分，以（技術）可行性思考，可以強制既存機構從個人轉型為法人型態設置，但機構設立標準仍維持小型養護機構或護理之家的標準，對於財務、品質監督、永續經營等方面，仍能達到政策目的。當政府在政策流過程中，受到政治流擾動，倉促形成妥協的政策，致無法全面思考，做出理性選擇，這時另一股政治流伺機而動，將迎來第二次擾動，促成長服法在 2017 年初正式施行前夕的修正。

長服法在 2015 年制定公布後 2 年施行前的空窗期，第 22 條與第 62 條針對住宿型長照機構法人化以及 5 年落日（改制）條款，影響既存機構的經營現況，因此受到第二次政治流力量的擾動，詳細過程將在後段政治流分析中詳述，除了立法委員關切、小型機構陳抗外，與 2016 年中央政府行政與立法政黨輪替有很大關聯，行政部門在此期間政策流無法長時間軟化、篩選，受到政治流導引，行政院於 2016

²⁶ 《老人福利機構設立標準》所定小型養護型機構樓地板面積平均每人應有 10 平方公尺以上；而《長期照顧服務機構設立標準》所定依長服法設立之機構住宿式長照機構則為 16 平方公尺以上。



年 10 月 6 日行政院會通過長服法部分條文修正草案（隔日函送立法院審議），新聞稿提到：「...並回應民間訴求，對小型私立機構法人化、長照服務單位須於 5 年內完成改制登記等限制予以刪除，擴大民間參與的能量。」，並於 2017 年 1 月 11 日極短時間內立法院三讀通過、同年 1 月 26 日總統公布，與住宿型長照機構法人化政策相關主要為修正第 22 條及第 62 條，既存住宿型長照機構（老福機構、護理之家等）除非有擴充或遷移情事（2 項條件）外，不強制轉型為長照法人附設（得維持私人名義設立），亦刪除 5 年改制（落日）條款，等同住宿型長照機構雙軌化，既存機構維持經營，新設立之住宿式長照機構須以法人設置。另外，本次修法亦刪除長照法人管理之法律應於長服法施行後 1 年內訂定（立法期限），給予行政部門較充分的時間研擬長照法人管理之法律條文，政策流中第二部關鍵法律正逐漸成形。

肆、《長期照顧服務機構法人條例》：最後一哩路

長服法在 2015 年 6 月 3 日制定後，當時該法第 22 條第 3 項規範：「長照機構法人之設立、組織、管理及其他應遵行事項，於本法施行之日起一年內，另以法律定之。」，時任衛福部陳時中部長在 2017 年 10 月 12 日立法院社會福利及衛生環境委員會審查長照法人條例草案時，口頭報告提及，在長服法公布時即著手研議法案，歷經至少 30 次以上內部討論、外部團體及地方政府座談會，廣納意見、凝聚共識（立法院，2017b）。

「當初長照法人條例母法和長照法人條例授權子法的訂定都有委託北醫的陳再晉教授，以前衛生署的副署長，另外財報編製準則比較會計專業，是委託資誠，在標案裡要求廠商邀請專家學者、召開說明會等討論訂定法規條文。」（B1）

根據政府電子採購網公開資訊查詢，衛福部在 2015 年 7 月（長服法 6 月 3 日制定公布後）即委託臺北醫學大學執行「長期照顧服務法相關授權子法及公告規劃

案」，²⁷當中包含長照法人條例草案條文的規劃，受訪者 B1 認為，在長服法制定後僅 2 年時間，共計 1 部法律與 8 個授權子法須趕在施行日同步發布，因此透過委託（採購案）方式請專業團隊草擬架構，分擔行政作業。此種「政策外包」方式在臺灣政府部門人力不足時很常見，多部授權法規須同步作業，透過委外方式協助召開說明會、蒐集意見、草擬條文等，政府承辦人員能夠更花心思專注在政策制定與執行公權力之法案程序。衛福部在 2015 年 11 月至 2017 年 2 月共計召開 11 場次長照法人條例的外界意見徵詢座談會，並於 2017 年 2 月 17 日對外預告《長期照顧服務法人法草案》，總計 6 章、48 條，²⁸本研究綜整前開 11 場次座談會會議紀錄（依議題摘要）如下表 4-2：

表 4-2 長照法人條例外界意見徵詢座談會議紀錄摘要一覽表

會議討論議題	內容說明
法人主管機關	2015 年 11 月 24 日（第 3 場）會議，衛福部提出未來長照法人主管機關應為地方政府。2017 年 2 月 3 日（第 10 場）會議已將條文明定主管機關修正為「達一定規模（床位數）」之長照法人由中央主管，後續於授權子法另定規模。根據預告條文草案第 4 條立法說明指出，規模較高的長照法人內部組織較為複雜，爰要求其管理與監督由中央主管機關管轄。
法人分類	2015 年辦理之 4 場會議，當時除長照社團法人與長照財團法人外，列有「長照機構其他法人」，納入現行存在已提供長照服務的相關法人，然會議討論其定義太空泛，並與長服法第 62 條既有法人、團體續存之規定有所扞格。另會議上對於長照社團法人是否包含公益（非營利性質）與非公益（營利性質）型態二類，仍有不同意見。而預告條文草案第四章

²⁷ 政府電子採購網「長期照顧服務法相關授權子法及公告規劃案」決標金額 180 萬元，瀏覽日期 2025 年 4 月 18 日。

²⁸ 引自法源法律網，2017 年 3 月 6 日，〈衛生福利部公告「長期照顧服務法人法」草案〉，<https://www.lawbank.com.tw/news/NewsContent.aspx?NID=142102.00>，瀏覽日期 2025 年 4 月 18 日。

	未明確區別長照社團法人公益與非公益二類，然第 37 條已明定得提撥後分配結餘，相當營利事業性質。
董事會與監察人	過往住宿型機構多為個人設立，對於未來轉為法人設立需設置董事會與監察人較不熟悉。2015 年 11 月 19 日（第 2 場）會議，與會者表達既存小型養護機構成員多為家族親屬關係，若法律明定監察人間、監察人與董事間不得有親屬關係，將造成實務困難；2017 年 2 月 15 日（第 11 場）亦有與會者表達監察人親等限制，宜由法人治理決定，不宜以法律強制限制。惟後續預告草案第 10 條仍維持監察人親屬限制，立法說明並提及避免長照法人衍生家族事業現象。
法人財產管理	2017 年 2 月 15 日（第 11 場）有與會者表達長照財團法人對其不動產為買賣、設定負擔、出租、出借、變更用途，應經主管機關核准之規定，有所疑慮；惟預告草案第 14 條仍列入該規定，立法說明載明對於財團法人的資產管理強度較高。
既有法人	針對既有已提供長照服務之法人（如財團法人老福機構、護理之家等），會議上多有提及不宜再要求另設立長照法人，得由原法人直接新設立住宿型長照機構。然而在預告草案中未有相關放寬規定。
員工董事代表	歷次會議對於長照財團法人之董事代表，部分與會者提及應有醫事人員資格 1 名，後續預告草案則為長照人員資格 1 名、機構員工代表 1 名；而長照社團法人則為長照人員資格 1 名，外國人與營利法人社員指定代表不得逾 1/3 且不得擔任董事長。
社會回饋	對於長照法人之社會回饋（提撥）機制，歷次會議有正反意

	<p>見，部分與會者認為，長照法人若帳面虧損，年度收支結餘難以先提撥，或表達機構屬自費市場，不應強制提撥；亦有與會者認為可提高提撥比率。預告草案第 27 條及第 37 條規定長照財團法人及長照社團法人各應提撥前一會計年度收支結餘總計 20%與 30%，作為營運資金、社會福利、人才培訓等事項。</p>
社員表決權	<p>原衛福部訂定條文有限制長照社團法人若以出資比例分配社員表決權，應有最高 25%表決權上限；然 2016 年 8 月 5 日（第 9 場）有與會者表達經營應與決策權責相符。預告草案第 31 條定明長照社團法人每一社員均有一表決權；但得以組織章程訂定，按出資多寡比例分配表決權（保留法人自治空間）。</p>
參考相似法人管理	<p>2015 年 12 月 4 日（第 5 場）會議有與會者表示，衛福部已有行之多年之醫療法人管理規定，應參考其規定。經統計預告草案條文總計 48 條，立法說明提及參考醫療法（含施行細則、部分條文修正草案）即有高達 37 條，醫療法人亦為特別法人，區分醫療社團法人（公益與非公益）及醫療財團法人，推測當時長照法人條例規定多加參考醫療法人管理規定或條文內容，在政府部門內部法制單位（政策流）或立法委員（政治流）較能論述技術可行與價值一致，有利法律制定之溝通。</p>

資料來源:本研究自行整理。

衛福部在長服法 2015 年 6 月 3 日制定公布後，即著手制定長照法人條例草案，並透過內部討論會議及 11 場次外部意見徵詢座談會，廣泛蒐集意見，在政策原湯中，長照法人條例的條文逐漸形成，其政策備選方案在專家社群內不斷經歷討論、修正、重組與評估，最終形成獨特的長照社團法人與長照財團法人制度設計，政策

形塑過程借鑒醫療法人等既有法人制度的經驗，同時納入長照領域的特殊考量，在路徑依賴與制度創新間尋求平衡點。受訪者 B1 指出：

「後來在長服法修法或長照法人條例制定，都是秉持最大融合現狀原則，盡量維持原本機構的經營，新型態的長照法人也是參考許多現行已經在運作的法人規定，像是醫療法人、社福財團法人等等。」(B1)

而在衛福部召開座談會時，各方意見交鋒、立場相左，與會者包含教授學者、可能受影響機構業者（護理之家、老福機構）、民間倡議團體等，相當程度考驗政府部門最終擇定政策備選方案的能力，曾經參與座談會的機構業者代表 A1 說道：

「那個時候我好像是看到有一份草案有浮水印，我應該是從那個時候開始看到草案的內容，才覺得糟糕，我就主動爭取要去開會，可是其實開會頻率並沒有很密集，那個時間也有聽說立法委員會有一些公聽會，或者團體會有一些表達，那個我就沒有去參加。我看到有幾個，比如說表決權最多 25 趴，就是我投資了 60 趴，但是表決權只有 25 趴，最早的草案，我說這個全世界沒有人這樣搞的，同股同權，這是很基本的，怎麼會我出了 60 趴的錢，我的表決權只有 25 趴，這是違反人權的事。」(A1)

若以長照社團法人社員的表決權規定為例，起初政府部門提出以出資比率分配表決權，訂有 25% 上限，這相當程度在自由市場開放邏輯與傳統社會福利避免壟斷的邏輯相互權衡，開放營利性質公司法人投資，但仍需加上保障弱勢、非營利性質的制衡、管制，提出所謂「折衷」方案，試圖「討好」利益衝突的雙方，如同 Kingdom (2003) 提到，政府部門在政策流中試圖判斷「可行」且符合標準的方案，如此或許能產生各方都能接受的方案，然而，也有可能導致各方都不滿意、進退兩難的局面。而進一步探討的，是長照法人「營利」與「非營利」的思辨，如同前述表 5 整理座談會的討論議題，不時存在對於長照法人開放營利法人投資以及設立「非公益」長照社團法人(得分配盈餘)的質疑與擔憂，然而從本研究訪談過程中，受訪者多認為開放營利性質法人，類似長照產業化的趨勢，在當時似已成定局，主要是擬定監督管理的細節規定。



「我們是認為說其實長照機構，我們是希望讓他法人化，而不是要禁止他營利化，重點在於要法人化。非營利的部分，其實有一些本來就會比這種營利性的長照法人，更有經營的優勢，因為可以有相關稅務的優惠，然後依長服法第 17 條可以取得地租的優惠，那還有政府採購可以辦，然後可以辦理募款，那營利事業法人就不行，所以我們當時期待的是說他是不符資本邏輯，我們是認為他只要以營利跟非營利來把它分類就好。」(C2)

「長照法人分成財團法人跟社團法人，社團法人又分成以公益為目的，跟非以公益為目的，所以我也覺得莫名其妙，你要非以公益為目的，你就去做財團法人就好了，你要營利就營利，就偏偏要寫非以公益為目的，其實它就是營利，好像很害怕碰觸到這個，我們以前護理之家是營利還是社福，明明就是營利啊，這些小型養護中心也是營利，其實包括現在哪家醫院不營利，因為不營利，你就活不下去。所以其實我覺得光是嘴巴在那邊講，要公益要去爭這些，我覺得沒什麼意義，就是怎麼樣讓民眾得到最好的服務，我覺得你要做公益也對，你要做營利，其實沒什麼不對。」(A1)

「當時在制定長照法人條例的時候，部裡有事先評估影響衝擊，主要有討論到長照法人分為社團法人和財團法人，社團法人分為公益和非公益，非公益有營利性質，反而大家有共識，公益社團法人是非營利的，相較過去非營利都是財團法人，設立和監管條件比較寬鬆，當初評估公益社團法人會很多，但結果到現在幾乎沒有公益社團法人，非營利還是以財團法人為主，可能是制度的習慣。」(B1)

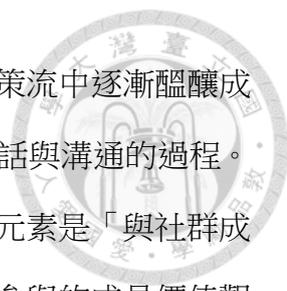
可以看出在開放設立營利性質的長照法人政策，基本上在擬定長照法人條例的過程已具有共識，只是在條文中政府避免使用「營利」字眼，而以「非公益為目的」、「得分配結餘」等中立性質取代。當時對於住宿型長照機構而言，過往皆為個人設立或財團法人附設，除開放營利性質法人外，新增非營利性質的公益長照社團法人，在政策制定過程中，政府部門反而對於該類公益社團法人有所擔憂，因其不受財團法人法相關規定規範，又有非營利事業相關優惠，當時評估可能衝擊無人設

立長照財團法人，然而最終非營利仍以財團法人為主，受訪者 B1 認為可能與機構業者的習慣有關，利益相關者在相同性質的政策選擇中，可能會傾向選擇較熟悉的制度，對於後續影響（如監管機制）相較能夠事前評估可預測。

長照法人條例草案在 2015 年 11 至 12 月密集召開 6 場次外部意見徵詢座談會，接著約半年期間主要歷經 2016 年 5 月 20 日中央政府政黨輪替，且正值前述第二次政治流擾動（政治流段落將詳細分析），而後在 2016 年 7 至 8 月衛福部續召開 3 場座談會，這 3 場座談會有別於前 6 場，除研商討論長照法人條例草案條文外，主要針對長服法 2015 年制定條文第 22 條及第 62 條對於既存住宿型機構影響的討論，與會多為既存機構業者（小型老福機構、護理之家等），與會者發言仍對法人化政策感到不滿，認為法人化政策將導致既存小型機構實質被消滅，而當時政黨輪替後時任衛福部呂寶靜政務次長，發言內容已朝向將長服法在 2017 年 6 月 3 日施行前修正第 22 條及第 62 條納入研議，並表達第 62 條係規範既存機構不會受到第 22 條住宿型長照機構法人化的限制，在政策走向已朝向住宿型長照機構法人化雙軌併存（新設立機構強制法人化與既存機構維持經營）的意涵。前面提到，長服法在 2017 年 1 月 26 日總統公布修正第 22 條及第 62 條規定，其對於住宿型長照機構法人化政策幾已成局，政策流最後一塊拼圖：長照法人條例，已刻不容緩，衛福部在 2017 年 2 月 3 日及 2 月 15 日以工作坊形式召開最後 2 場外界意見徵詢座談會，以蒐集條文意見為主，並於 2017 年 2 月 17 日預告 2 週（3 月 3 日）持續蒐集意見，衛福部接續將草案送至行政院審查，行政院在 2017 年 4 月召開 2 次會議審查，並在同年 8 月 31 日排入行政院會進行審查，隔日 9 月 1 日函送立法院審議（立法院，2017e）。

本研究針對衛福部 2017 年 2 月 17 日預告草案條文與行政院 2017 年 9 月 1 日函送立法院審議草案條文兩版本進行比較，除法律名稱有所變更外，從「長期照顧服務法人法草案」修正為「長期照顧服務機構法人條例草案」，可歸納三項重點差異，以理解此段期間政策流內部吸收外界意見後，重組、變動的結果（如表 4-3）：

住宿型長照機構法人化政策主要由長服法與長照法人條例「雙法律」所建構而



成，相對於長服法受到政治流二次擾動，長照法人條例主要在政策流中逐漸醞釀成形，透過對外座談會形式，不僅是單向告知，更是與民間團體對話與溝通的過程。Kingdon（2003）提到政策流中存活的政策備選方案，其中一個元素是「與社群成員價值觀的一致性」，然而在長照法人條例討論過程可以發現，參與的成員價值觀往往可能是對立的天秤兩端，最終存活的政策方案不會是完全與任何一方價值觀一致的，而是各方都能「接受」且能「有所交代」的方案，例如長照法人開放營利性質法人設立與營利公司投資，對於傳統社會福利保障弱勢與非營利、公益思維的倡議者價值觀難以接受，政府透過納入「保障照顧品質」的管制條文（財報公開、規模限制、董事限制等），並將「營利」轉化為「非公益」淡化，尋求各方能夠接受的政策，而「可行性」與「預期未來限制」（預算限制、民眾接受度、政治接受度等）可能是政府部門在政策流中最主要考量的重要元素。

表 4-3 長照法人條例預告草案與行政院提案版本比較表

重點差異	內容說明
董事限制	<p>政府部門不斷在政策流中，「開放自由市場（法人自治）」與「非營利弱勢保障（法人監管）」兩極邏輯思維之間權衡，行政院版本條文主要增加董事 2 項限制：</p> <p>一、原預告草案條文第 10 條僅規範監察人不得同時擔任法人及所設機構的職員，立法說明提及監察人（監督職責）特別重視利益迴避，惟後續行政院版本條文第 10 條擴大納入董事亦不得擔任職員（員工董事例外）。</p> <p>二、長照社團法人董事納入應至少有 1 名員工選任代表董事名額。</p>
公益長照社團法人	<p>原預告草案條文所定長照法人區分財團法人與社團法人，惟長照社團法人未明確再細分公益與非公益。行政院條文納入以公益為目的之長照社團法人，除相對財團法人以財產為組成基礎，以社員為組成基礎，其他規範大致比照財團法人，如設立許可須向法院登記、不得結餘分配、董事人數至少 7 人（非公益至少 3 人）等，呼應前述受訪者 B1 所述公益長照社團法人係經過內部評估後增加之類別。</p>
既存法人	<p>長服法 2017 年 1 月 26 日修正後已規範既存住宿型機構（如老福機構、護理之家等）除擴充或遷移，得依原法令續存，惟長照法人條例預告草案未有既存法人得續存規定，若原以法人附設機構欲轉型住宿式長照機構，其法人亦須改制為長照法人。前述外界徵詢座談會議，多有與會者提及不宜再要求另設立長照法人，得由原法人逕附設住宿型長照機構；行政院條文新增第 44 條及第 45 條規定，原已依其他法律設立且辦理社會福利事項或醫事服務之財團法人或公益社團法人，經章程及登記事項變更，並報經主管機關許可，得依長服法逕設立機構住宿式長照機構，法人管理準用長照法人部分規定。</p>

資料來源:本研究自行整理。



住宿型長照機構法人化政策主要由長服法與長照法人條例「雙法律」所建構而成，相對於長服法受到政治流二次擾動，長照法人條例主要在政策流中逐漸醞釀成形，透過對外座談會形式，不僅是單向告知，更是與民間團體對話與溝通的過程。

Kingdon (2003) 提到政策流中存活的政策備選方案，其中一個元素是「與社群成員價值觀的一致性」，然而在長照法人條例討論過程可以發現，參與的成員價值觀往往可能是對立的天秤兩端，最終存活的政策方案不會是完全與任何一方價值觀一致的，而是各方都能「接受」且能「有所交代」的方案，例如長照法人開放營利性質法人設立與營利公司投資，對於傳統社會福利保障弱勢與非營利、公益思維的倡議者價值觀難以接受，政府透過納入「保障照顧品質」的管制條文（財報公開、規模限制、董事限制等），並將「營利」轉化為「非公益」淡化，尋求各方能夠接受的政策，而「可行性」與「預期未來限制」（預算限制、民眾接受度、政治接受度等）可能是政府部門在政策流中最主要考量的重要元素。

除了可能受影響的既存機構業者與未來潛在業者外，地方政府作為未來主要受理、審核與監督管理長照法人的主管機關，反而在政策制定過程中處於被動接受的角色，受訪者 B1 即提到：

「在長照法人條例制定過程，有跟地方政府、團體開了很多會議，地方政府幾乎沒有意見，很順就過了，可能那時候都還不太清楚，是後來實施後法人開始申設送件到地方政府之後，地方政府開始在實務上就有很多問題，主要像是財報等等都很專業。」(B1)

當時由中央主管機關衛福部主導長照法人條例的制定，地方政府較少表達政策意見，而是直到長照法人條例施行後，實際辦理案件始反映問題，地方政府面對中央制定新政策或法規時，往往在事後反應，由中央協助輔導、辦理說明會、教育訓練等等，民間團體在政策制定時，向中央提出意見，政策施行後，民間團體主要面對各地方政府，各縣市可能因人員規模、承辦人員年資、人員訓練等因素，案件情形參差不齊。

長照法人條例在 2017 年 9 月 1 日，長服法施行後近 3 個月，始由行政院送至



立法院審查，這時因長服法已生效，新設立的住宿型長照機構須以長照法人型態設置，長照法人條例的制定已迫在眉睫，等同住宿型長照機構設立面臨空窗期，間接加速了該法律在立法院審查的速度，立法院社會福利及衛生環境委員會在 2017 年 10 月 12 日及 10 月 25 日召開 2 次會議審查長照法人條例草案，並於同年 12 月 26 日針對委員會保留條文進行黨團協商，順利於 12 月 29 日完成三讀，總統於 2018 年 1 月 31 日公布施行，自長服法 2015 年 6 月 3 日制定後，長照法人條例在政策流軟化、醞釀過程超過 2 年，直到長服法 2017 年 6 月 3 日公布施行後，行政院始送至立法院審查，並僅短短不到 4 個月的時間立法院即三讀通過，受訪者 B1 說起當時面臨的時間壓力：

「長照法人條例是跟長服法 7 個子法同步推進，因為子法只需要行政機關發布，但法人條例是法律案，有賴立法院審查和三讀程序才通過，所以過程較冗長，一直到長服法施行後大概半年才總統公布施行。」(B1)

「當時 106 年 6 月長服法已經施行了，法人條例就趕緊希望立法院在下半年排審查，要在這會期前三讀通過，最後趕在會期結束前 107 年 1 月三讀。」(B1)

而長照法人條例亦須訂定 8 項授權法規命令，²⁹約在半年後 2018 年 7 月底陸續發布實施後，民間業者使得以新設立長照法人與設立機構住宿式長照機構，針對長服法施行後面臨 1 年空窗期，是否影響住宿型機構布建，受訪者 B1 表時，當時內部評估影響有限：

「在長服法 106 年施行後，雖然長照法人條例在 107 年 1 月底也施行，但當時還是要等法人條例的子法發布之後才能夠設立長照法人，那一直到 7 月才發布，所以中間大概有 1 年的空窗期，只有在長服法實施前就

²⁹ 包含《長期照顧服務機構法人條例施行細則》、《長期照顧服務機構法人設立長期照顧服務機構之區域、分類、家數及規模之限制》、《長期照顧服務機構法人必要之財產》、《長期照顧服務機構法人應事先報主管機關核准或備查之對外捐贈金額或資產之比率》、《長期照顧服務機構財團法人公益監察人派免辦法》、《長期照顧服務機構法人合併許可辦法》、《長期照顧服務機構法人董事選任辦法》、《長期照顧服務機構法人財務報告編製準則》。

送件申設的護理之家、養護機構可以設立，但當時空窗期有去看床位布建情形，其實沒有嚴重不足，占床率也還沒到 100%，所以影響其實不大。」

(B1)

自此住宿型長照機構法人化政策以完成最後一哩路，政策流在長照法人條例制定過程雖然遭遇長服法的坎坷崎嶇影響，進度受到延遲，但其政策流過程相較長服法順利完成，並於施行後完成法人化政策最後一塊拼圖。

第三節 政治流：政治環境、利益團體與社會輿論

壹、第一次政治流擾動：法人化的萌芽

在政策流分析段落曾提到，國民黨籍馬英九總統執政時期，行政院首先在 2011 年 3 月 31 日將「長期照護服務法」草案送至立法院進行審議，當時條文內容僅有既存提供長照服務之機構，應於法律施行後 5 年改制規定（機構整合概念），並未有任何住宿型長照機構法人化的條文。2011 年 4 月 14 日立法委員劉建國即對於法案召開公聽會，出席的既存機構業者代表即對該 5 年改制條文表達憂慮：

「長期照護服務法第五十條對於現行機構的 5 年落日條款規定，以目前小型養護機構照護全國 80%以上失能長輩，目前我們的設置面積是 10 平方米，但是在長期照護服務法裡對於設置標準規定未明，讓 915 家的機構業者、長輩及家屬們相當憂心，如果設置標準不能夠依照原先的設立許可來處置，設立標準的坪數一有變更，都會小型養護機構幾乎要全面滅亡...。」(立法院，2011b)

「有人說機構的整合會有問題，但我認為沒有，目前老人福利機構有養護型與長期照護型，還有失智型的機構，服務對象是不一樣的，這些都有非常清楚的規範；而長期照護機構與護理之家非常接近，那麼為什麼一開始我們不要用這樣的方向去思考，卻是用五年之後要去做整合？難怪大

家聽了快要嚇死！我認為這點需要再去思考。」(立法院，2011b)

當時尚未有法人化規定，然 5 年落日條款已讓機構業者發出對政策感到憂慮的信號，尤其若強制改制後設置標準變嚴格，將衝擊小型養護機構(尤其都會區)可能面臨減床或經營困難的命運。立法院社會福利及衛生環境委員會在 2011 年 4 月 20 日由國民黨籍侯彩鳳委員擔任代理主席排審長服法草案，並先進行詢答，³⁰民進黨籍劉建國委員在質詢時繼續為小型機構發聲，其認為 5 年落日條款會讓他們走入歷史(立法院，2011c)。接著 2011 年 5 月 2 日及 5 月 4 日委員會召開 2 次會議進行逐條審查，執政黨委員(如徐少萍等)均認為長服法應加速審查通過，並能接續推動長照保險；在野黨民進黨籍委員(如陳節如等)則認為長照保險法應同時進行討論，行政院目前提出的長服法僅為機構管理法，缺乏整合概念(立法院，2011d)。在逐條討論時，各委員針對法案名稱是偏向衛生醫療的長期照「護」或社會福利的長期照「顧」有所爭論，最後因執政黨委員欲加速法案審查速度有所妥協，以「長期照顧服務法」名稱通過，然而 2 次會議僅審查至第 5 條，第 7 屆立法委員未能審完。第 8 屆立法委員於 2012 年 2 月 1 日上任，仍由執政之國民黨占多數席次，行政院 2012 年 2 月 23 日再次將「長期照護服務法」草案送至立法院進行審議，條文版本相同。然直到 2013 年 12 月 11 日始由江惠貞委員於委員會排審，執政黨徐少萍委員再次表達長服法不應再拖延，並接續執行長照保險；吳育仁委員提到最近針對住宿型機構以財團經營或私人經營有所辯論，過往限縮私人僅能經營 49 床以下小型機構，係避免財團或企業經營導致費用上升(立法院，2013b)。

2013 年 12 月 26 日江惠貞委員第 3 次排審長服法草案時，在野黨立委再次針對經費財源(如長照保險)應一併與長服法討論，時任衛福部曾中明次長則表示，長服法是銜接長照十年計畫(1.0)及未來的長照保險，並讓現行護理之家、老福機構等一致化(立法院，2013c)。而當逐條審查至第 3 條長照機構的定義時，民進

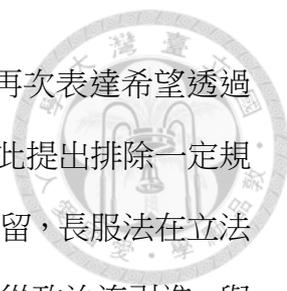
³⁰ 法律案在委員會審查程序，進行該法律案之討論事項前，先請提案委員說明提案要旨，然後進行主管機關及相關機關之報告與詢答。引自何弘光，2020，〈立法程序法制與實務之研析〉，《國會季刊》，48(4)：117-146。

黨籍陳節如委員首次提出反對以個人成立長照機構，必須以法人型態，並提出藉由制定長服法的機會納入法人化的條文（現行機構應搭配 5 年落日條款轉型）：

「自然人一定要刪除！本席非常反對一個護理人員就能成立一個護理之家或一個機構，照顧一百多人。醫院也是這樣，醫院有護理師就可以設護理之家。...所以你們要改。如果真的發生事情，而他跑掉的話，你要找誰負責？」（立法院，2013c）

時任護理及健康照護司鄧素文司長及社會及家庭署簡慧娟署長皆表示，現存長照機構有眾多個人設立的小型老人福利機構與護理之家，並建議以附帶決議等替代方式限制個人設立長照機構的床數；委員會接續於 2014 年 1 月 6 日及 1 月 8 日第 4 次及第 5 次排審長服法，所有條文審查完畢，部分條文保留；在委員會尚未有共識保留的條文，江惠貞委員接續於 2014 年 5 月起共召開 8 次黨團協商會議討論，2014 年 5 月 28 日第 2 次黨團協商會議，衛福部同意陳節如委員提出條文，將住宿型長照機構法人化的條文納入第 16 條「...除經中央主管機關公告一定規模以下之長照機構外，應以財團法人或社團法人（以下合稱長照機構法人）設立之。」，陳節如委員仍認為既有 49 床以下小型機構應受到規範，轉型為法人型態：

「自然人不能主動去募款，可是募款還是會進來，但沒有開立收據，也不能抵稅，還要容許這種機構繼續存在嗎？現在老人機構有多少是這種機構？身心障礙機構已經管理到只剩 5 家。我們真的應該修法，不要讓自然人 50 人以下就可以來經營，針對這部分應作規範，...我知道外面的老人機構非常不願意修正這個規定，但如果這條不修正，即使修長照法也無法改進。你說有兩千多家，沒有關係，就把法定下來，後面再給他們期限去改進，...如果用自然人，你們的管理是跟對法人的管理完全不一樣的，我的重點是在這裏，多元的經營方式我不反對，比如用長照法人也可以，你們要去想想看，如果這一條你們要用一定規模以下之長照機構的規定，這真的是行不通，如果用長照機構應以財團法人或社團法人，或者是用長照機構法人也可以。」（立法院，2014b）

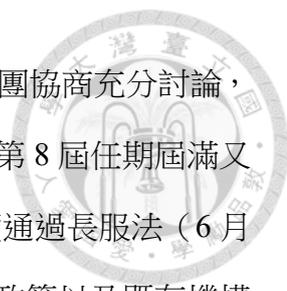


本次會議首次將法人化政策納入法律條文，衛福部官員雖再次表達希望透過輔導方式讓小型機構轉型，避免因法律施行後馬上受到衝擊，因此提出排除一定規模以下的機構不用法人化，因與陳節如委員沒有共識，法條暫保留，長服法在立法院制定時的審查過程，受到政治流擾動，法人化政策被立法委員從政治流引進，與政策流正式交鋒，陳節如委員提出許多本研究在問題流分析的論述，如個人設立監督不易、照顧品質疑慮等，衛福部似乎認同其理念，但希望避免既存小型機構立刻受到衝擊（立法院，2014b）。

立法院接續於 2014 年 9 月 30 日召開第 5 次黨團協商，主席宣告增列第 14 條之 1：「前條第三款及設有機構收住式服務之第四款、第五款長照機構，應以財團法人或社團法人（以下合稱長照機構法人）設立之。」（立法院，2014c），條文已刪除一定規模以下機構例外的規定，住宿型長照機構均應以長照法人設置。第 6 次黨團協商直至 2015 年 1 月 12 日召開，住宿型長照機構法人化條文移列至第 22 條，民進黨籍趙天麟委員關心開放企業、公司市場投入長照產業，衛福部則表示未來長照法人的法律制定時，會再討論公私企業投入的形式或限制，本次會議在關鍵條文（第 15 條長照基金財源、第 22 條住宿型長照機構法人化及第 62 條既存機構 5 年落日條款）仍繼續保留協商（立法院，2015a）。2015 年 1 月 16 日第 7 次黨團協商及 2015 年 5 月 12 日、15 日由立法院王金平院長召開第 8 次黨團協商，執政黨與在野黨僅餘第 15 條長照基金的財源未取得共識，保留至院會進行表決（立法院，2015a）。而在最後階段發生一段插曲，立法院王金平院長原於 2015 年 5 月 6 日欲召開第 8 次黨團協商，在野民進黨團臨時取消，執政國民黨認為其刻意在最後杯葛，³¹而同日婦女新知基金會等民間團體亦發出聲明，認為長服法條文偷渡開放機構業者營利、政府規劃長照財源不明（建議以稅收制方式）等，³²衛福部則在隔日

³¹ 國民黨文傳會發布新聞稿，認為民進黨反對長照保險，將長照保險與長服法混為一談，僅剩 1 條文未通過，刻意杯葛整部長服法通過。引自鉅亨網新聞中心，2015 年 5 月 14 日，<https://m.cnyes.com/news/print/528652>，瀏覽日期：2025 年 4 月 18 日。

³² 引自苦勞網，2015 年 5 月 6 日，<https://www.coolloud.org.tw/node/82338>，瀏覽日期：2025 年 4 月 18 日。



5月7日發布新聞稿，強調長服法已歷經立法院數次委員會與黨團協商充分討論，增稅方式亦有待社會共識，若2015年無法通過，2016年立法院第8屆任期屆滿又將屆期不續審重頭開始。³³最終立法院在2015年5月15日三讀通過長服法（6月3日總統公布），第22條及第62條確立住宿型長照機構法人化政策以及既存機構有5項條件（負責人變更等）轉型為長照法人之5年落日條款，但檯面下政治流的暗潮洶湧才正要開始。

而當時曾參與立法院制定長服法過程的受訪者C2提到：

「當時馬英九執政的時代，那他提出長照服務法，另外有一個阻力是一直在花很多的力氣在談那個長照保險法，他們是希望先有長照服務法，然後接著就直接推長照保險法，當時民進黨蠻主流的意見就是認為臺灣的長照服務其實是很不足，不管是日照、居服或者是全日型機構，非常集中在都會區，但在偏鄉或是農村，基本上這種服務是非常少的，如果要推長照保險，但是有保險也買不到服務，對於有繳保費的人是不公平的。」(C2)

「當時第62條是五年內要改制或申請許可，那大家覺得說五年有足夠的時間去做調整，不管是他減床也好，因為那個坪數限制會不一樣，或者是當時國民黨的角度是希望讓他順利銜接到長照保險法那邊去。而長照保險法給付要特約，特約他們還是希望說有一個法人作為一個窗口，因為自然人的話，對於機構其實是很沒有保障，那自然人的話，他有可能會有生老病死的問題，那之後到底這個自然人不見了之後，到底要怎麼交給下一個人，這個其實有很多法律限制的問題。」(C2)

總結而言，國民黨執政時期，行政院最初提出的長服法未納入住宿型長照機構法人化的條文，而在立法院審查階段，由在野黨民進黨籍陳節如委員先提出，行政部門在折衝、權衡之下妥協同意納入，各立法委員共識下通過長服法第22條及第62條，第一次政治流擾動確立了法人化政策雛形，然而政治流的影響才正要開始。

³³ 引自衛生福利部新聞稿，2015年5月7日，<https://www.mohw.gov.tw/fp-2644-20595-1.html>，瀏覽日期：2025年4月18日。



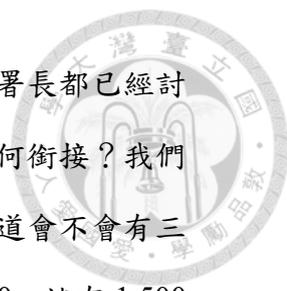
貳、第二次政治流擾動：小型機構反撲與政黨輪替

Kingdon (2003) 認為，政治流中強而有力的利益團體對於議程或政策的反對會使某些倡議變得更困難。長服法於 2015 年 6 月 3 日制定後，至正式施行前有 2 年空窗期，當初行政部門與立法委員可能低估了既存機構可能受到的影響與反對聲音，在前述政策流段落已分析其技術不可行，並受到政治流第二次擾動。後續開始有立法委員針對 49 以下小型老福機構的經營提出質詢：

「49 床以下的養護機構不能超收，所以現在幾乎每一家都沒有辦法存活，因為他們的收費不夠應付你們評鑑所需的人力；光是配備的部分算一算，他們就倒了。你們說要輔導他們成為社團法人，讓他們的規模大一點，這樣設施多，收入也夠。今天新任的次長沒有來，他曾說過要 75 床才能打平。這些事情都要好好思考...。如果要鼓勵他們成為社團法人，如果理想的床位數從 75、80 或 100 床起跳，這些都可以設計。其次，如果有要退場的，你們也要輔導他們退場，或是合併也可以，但這些都要趕快做，因為他們現在整個都人心惶惶，既然法都過了，也開始在實施，則相關的配套辦法就要趕快出來。」(國民黨籍蘇清泉委員，立法院，2015b)

「業者覺得 49 床的上限，對他們來說真的沒有辦法經營下去，所以有人談到應該要修正為 70 床或者 75 床。這是立意良好的一個法令，但是執行上很困難，有沒有辦法改變呢？這個上限能不能再放寬？」(國民黨籍徐少萍委員，立法院公報，2015)

「因為本席有聽到一個聲音，就是原來的非營利組織，他們擔心未來如果開放多元力量(營利事業投入)進來，他們會不會消失？我覺得既然非營利組織有這樣的顧慮，那麼你們在政策擬定時，就應該想辦法確保這個市場機制，讓它真的多元存在，而不是將來有一股比較強大的力量進來後，原來的這些服務系統，可能會被併購或消失。」(國民黨籍王育敏委員，立法院，2015b)



「現在全台有 1,000 多家小型長照機構，我們跟司長、署長都已經討論過很多次了，其實有近 9 成是非法人的型態，到時候要如何銜接？我們有什麼樣的因應作為？萬一都沒有，他們也不想做了，不知道會不會有三分之一不做而離開這個市場，將近 300 家不做，如果乘以 50，就有 1,500 個人，有辦法在短期內處理好這 1,500 個被照顧者嗎？...讓既有提供機構住宿式服務的業者在長照法上路 5 年後，可選擇重新申請、適用新法或選擇改制，如果要維持既有的規模，業者不能變更機構負責人，也不能擴充、縮減、遷移、變更名稱等，這樣的規定等於要這些機構的負責人不能失能、不能出事、不能跑路，這樣規定是不是有一點奇怪？」（民進黨籍劉建國委員，立法院，2015b）

或許是受到許多既存小型機構業者陳情，兩大政黨的立法委員在長服法於立法院三讀通過、總統公布後，開始轉向質疑長服法第 22 條及第 62 條住宿型長照機構法人化與既存機構 5 年落日條款的可行性，時任衛福部部長蔣丙煌表示，針對既存小型機構，將以簡便方式改制（維持 49 床以下但改制為長照機構）或輔導轉型為長照社團法人（負責人變更等 5 條件則強制轉型），床位數規模可擴大。然而對於小型機構來說，改制可能涉及硬體設施須符合新形態住宿式長照機構設立標準，轉型法人亦與過往個人設立差異甚大，長照法人規定、配套措施亦未明，當時任職於衛福部社家署的受訪者 B2 即表示：

「因為過往小型機構是自然人設立，他們會認為要用法人成立對他們的轉型成本是增加的，設立標準是不一樣的，比如說像人力的配置、每床的空間，還有軟硬體的設施設備，以及主管機關監督管理的強度都不一樣，也都比原來的社政標準要高。第二個是他們認為，當時都是合法設立（老福機構），政府都已經允許自然人可以設立機構，這些小型機構負責人未來如果死亡，那他們的下一代的繼承問題，因為未來要以法人設立，所以他不能用繼承的方式讓原來的機構繼續存續，所以他們會認為這樣的制度也沒有辦法保障他們現在對於機構財產的權利部分，未來變成法人以後

會變成是董事會去做決策，所以對於整體的機構的收益或者是財產都不再能歸個人所有。」(B2)

2016年1月16日總統與立委選舉，民進黨贏得總統大選，開啟蔡英文總統執政時期，不僅政黨輪替，民進黨更是完全執政。³⁴第9屆立法委員於同年2月1日上任，尤以民進黨籍劉建國委員繼續積極為既存小型機構協調、發聲，其與賴瑞隆委員辦公室共同於2016年3月1日主持召開公聽會，其會議結論包含研議修正長服法第22條一定規模以上始須以長照法人設置住宿式長照機構、研議修正長服法第62條負責人變更等5條件強制轉型法人規定、研議既存機構就地以現狀轉型長照社團法人可行性等，基本上皆係為既存小型機構在法律上能解套。而新任第9屆立法委員，民進黨籍吳玉琴委員承接陳節如委員為該黨不分區立委社福專業代表，與陳節如委員同樣支持法人化政策，但希望能在既存機構業者與政府部門間找出折衷的政治平衡點，其於2016年4月27日立法院社會福利及衛生環境委員會，對即將於5月20日卸任的衛福部蔣丙煌部長提出質詢：

「在長服法通過後，我們要釐清幾個概念，舊的機構、單位或住宿型的機構是照舊的規範，讓他們不動，現在立的子法是為了新的、剛要設立的單位而設計的。...部長這樣講就亂掉了，長服法第六十二條有讓舊的單位維持原來的現狀，只是做換照的動作而已，你現在這樣一講，可能所有小型機構或住宿型的舊機構都要跳起來了，若要再符合新的法規，整個都會.....除非它要擴充、遷移才要符合新法規吧！...520快到了，目前整個長照服務法的相關子法，團體還是有非常多疑慮，本席也有很多疑慮，所以請衛福部不要急著一定要在這個時候通過。可以讓新政府上台後重新再檢視一下，因為很多設計的邏輯有些問題，所以應該重新再檢視。」(立法院，2016a)

³⁴ 2016年總統立委大選結果，民主進步黨籍蔡英文成為我國首位女總統，113席立委，民進黨68席，單獨過半；中國國民黨35席、時代力量5席、親民黨3席。引自中央社，2016年1月16日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201601165049.aspx>，瀏覽日期：2025年4月20日。

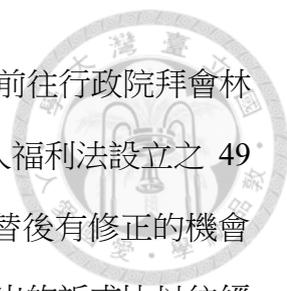


蔣部長在卸任前備詢仍未提出同意修正長服法之回應，並表示對於既存機構的公安、硬體設施仍期待有所要求，而吳玉琴委員則希望衛福部在新政府上台後再重新檢視，政治流的政黨輪替影響已使政策逐漸轉向。2016年5月20日民進黨政府正式上台，中南部既存小型機構透過雲林縣蘇煥智前縣長提出陳情，衛福部於2016年7至8月召開3場座談會（併同前述政策流段落所提其中3場長照法人條例座談會），強調會採「最大融合現狀」的方向蒐集各界意見。蘇前縣長擔任長照發展協會全聯會法律顧問，表達希望刪除長服法第22條強制住宿型長照機構應以長照法人設置的規定，³⁵並透過劉建國委員與小型機構業者對衛福部施加壓力，此時第二次政治流擾動即將達到高峰。行政院接著在2016年10月6日發布新聞稿，通過衛福部擬具長服法修正草案，函送立法院審議，主要修正第15條長照財源自原先國民黨政府規劃的保險制，全面改為稅收制，並修正第22條及第62條，明定長服法施行前之既存機構（如老福機構、護理之家等）除非有擴充或遷移情形，可以依原法另持續經營，毋須強制轉型長照法人，並刪除5年改制條款，確立住宿型長照機構雙軌併存的制度。行政院在新聞稿中表示該法律修正係「參採民間小型機構及長照服務提供單位對未來參與長照服務資格的訴求；對小型私立機構法人化、長照服務單位須於5年內完成改制登記等限制予以刪除，擴大民間參與的能量」，³⁶呼應 Kingdon (2003) 提出政治流中主要透過談判（而非政策說服）、妥協建立共識。

然而，當政治流的擾動已啟動，結構性政策窗出現裂痕時，小型機構業者牢牢抓住這次機會，劉建國委員於2016年10月25日再次召開記者會，聯合小型機構對行政院提出之長服法修正草案提出訴求，包含床位規模200床以上才成立長照法人、私立長照機構得自由轉讓或繼承、取消政府核准收費標準回歸市場機制等。

³⁵ 引自台灣長期照護學會，2016年10月5日，http://www.tlci.org.tw/site_item_content_2.php?site_map_item_id=553，瀏覽日期：2025年4月20日。

³⁶ 引自行政院，2016年10月6日，<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/90686372-b231-472f-9955-7319bf292e83>，瀏覽日期：2025年4月20日。



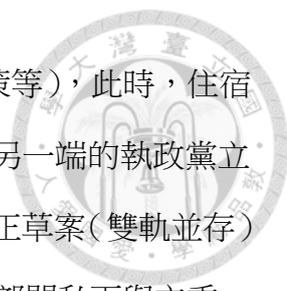
³⁷接著在 2016 年 11 月 26 日，劉建國委員再率同小型機構業者前往行政院拜會林萬億政務委員提出相同訴求。事實上，既存小型機構原係依老人福利法設立之 49 床以下小型機構，並已經營多年，其趁著長服法施行前政黨輪替後有修正的機會（行政院釋出修正草案至立法院審議），連同執政黨立法委員提出的訴求比以往經營模式更寬鬆，包含增加 49 床以上規模但希望維持個人設立，並能夠自由轉讓、繼承都不用轉型。而在 2016 年 11 月 20 日，小型機構業者更共組「打破長照共產主義行動聯盟」北上臺北市凱達格蘭大道進行抗議，再次將前述訴求提出，希望在住宿式機構的經營能夠不要受到管制，回歸市場機制。³⁸而在隔日 11 月 21 日，同樣執政黨的吳玉琴委員與台灣社會福利總盟、老人福利推動聯盟發布新聞稿，回應前一日小型機構凱道抗議的訴求，強調照顧失能長輩的機構必須是被管制的市場，小型機構擴床的訴求不能被接受：

「長照服務法在立法院審了將近五年，其中第 22 和 62 條，希望在一定的期限內，讓所有免辦財團法人的小型機構，變成有法人的性質，在長照法人條例再去處理是否讓公司進來經營，或另設特許可分配盈餘的長照社團法人，一舉解決長期以來老人福利法第 36 條標榜著老人福利機構必須非營利經營，但實則以營利為主流的市場。...目前行政院為因應小型機構的恐慌與反彈提出第 22 和 62 條的修正草案，讓現有小型機構可以繼續經營，這已經是最大的讓步。如（政府）同意小型機構擴床，不僅不落日，恐將有更多小型機構日出，床位數增加一倍。若是如此，將拜會立法院各黨團要求法條不予更動。」（苦勞網，2016）

既存小型機構業者透過向執政黨立法委員的陳情以及發起抗議，導致法人化政策過程，政治流遭受擾動，政黨輪替後的行政院也順應提出長服法修正草案，小

³⁷ 引自劉建國 Facebook，2016 年 10 月 25 日 <https://www.facebook.com/liucnko.fans/posts/1301836813183350/>，瀏覽日期：2025 年 4 月 20 日。

³⁸ 引自大紀元，2016 年 11 月 20 日，<https://www.epochtimes.com.tw/n190023/%E6%89%B9%E9%95%B7%E7%85%A7%E3%80%82%E5%88%86%E9%85%8D%E4%B8%8D%E5%85%AC-%E6%B0%91%E5%9C%98%E4%B8%8A%E5%87%B1%E9%81%93%E6%8A%97%E8%AD%B0.html>，瀏覽日期：2025 年 4 月 20 日。



型機構趨勢將過往長久以來的訴求順應提出（如刪除法人化政策等），此時，住宿型長照機構法人化政策的政策窗將可能接近關閉，而站在天秤另一端的執政黨立委以及民間團體，提出對立的立場，並認為行政院提出長服法修正草案（雙軌並存）已是最大讓步，當時任職於衛福部的受訪者 B1 與 B2 道出政府部門私下與立委、利益團體溝通的過程：

「那當初在長服法修法過程，有立委提出一定床數以上的機構才要法人化，但等於所有 49 床以下小型機構都不用轉型，所以某部分我們有私下妥協，一定程度的條件交換，才變成刪到原本機構要擴充或遷移才要法人化。」(B1)

「那時候在長服法 5 年落日條款，原本的機構其實都有反對的聲音，部裡是由社家署和照護司各自與權管的機構團體進行溝通，護理之家當時有透過私下溝通協調、說明，最後抗議聲音是被壓下來，表面上護理之家才沒有聲音，主要都是小型養護機構。」(B1)

「包含那時候比如說像劉建國委員，他應該是比較多接受全聯會陳情的立委，那時候溝通的時候，因為以部的立場，我也不能去違背部的法規政策，所以那時候在溝通的時候還是比較就 general 的法令、立法設計進行說明，當時是有說我們可以在改制的規範上，讓這些小型機構可以用比較簡化方式，讓他們可以比較順利過渡到法人的這個部分，所以在那個過程中都比較是用觀念溝通，然後未來可以協助的部分。」(B2)

而當時作為公民團體代表的 C1 亦分享當初擔任機構業者與立委溝通橋梁的想法，當初是站在不影響既存機構權益的立場去發聲：

「法人是一個必須走的趨勢，但是你要用法律讓它取代整合，那你應該是不溯及既往的概念，不能用法律叫他退場，應該有區隔的概念，時間的區隔或設立的區隔，回歸到市場的機制，就選擇權是在使用端這邊，所以劉建國委員這邊的想法就是，讓小型機構是存在的，但是要做階段性的標示，讓市場去選擇，小型機構最大優勢就是社區化，而且他在社區已經



耕耘幾十年了，一定有他的生存之道。劉建國這邊提出一個附帶條件，我覺得很好，就是說小型機構假設退出的時候，只要是負責人變更，就不是重新立案，就是變更登記，那我想這樣對留在社區裡面的小型機構也能夠繼續生存，使用端也多一種選擇。」(C1)

而在立法院審查長服法修正草案的過程，除了行政院提出的條文版本，可以就其他立法委員提出的修法版本比較一窺其立場（表 4-4）：

表 4-4 行政院與各委員長服法修正草案第 22 條及第 62 條條文比較表

提案者	修正條次	修正條文
行政院、顏寬恆等 16 人	第 22 條	<p>前條第三款及設有機構住宿式服務之第四款、第五款長照機構，應以財團法人或社團法人（以下合稱長照機構法人）設立之。</p> <p>公立長照機構不適用前項規定。</p> <p><u>本法施行前，已依老人福利法、護理人員法及身心障礙者權益保障法設立從事本法所定機構住宿式長照服務之私立機構，除有擴充或遷移之情事外，不受第一項之限制。</u></p> <p>第一項長照機構法人之設立、組織、管理及其他應遵行事項，另以法律定之。</p>
	第 62 條	<p>本法施行前，已依其他法律規定，從事本法所定長照服務之機關（構）、法人、團體、合作社、事務所等，<u>仍得依原適用法令繼續提供長照服務。</u></p>
黃昭順、陳宜民等 18 人	第 22 條	<p>前條第三款及設有機構住宿式服務之第四款、第五款長照機構，<u>規模逾五十床者</u>，應以財團法人或社團法人（以下合稱長照機構法人）設立之。</p> <p>公立長照機構不適用前項規定。</p> <p>第一項長照機構法人之設立、組織、管理及其他應遵</p>



長照法人，100 床以下則是私人的長照機構。我有詢問過一些做長照的人，他們覺得 100 床可能稍微高一點，60 至 70 床或許比較能符合經濟規模...所以我覺得這部分你們要好好地去回應現在的業者，否則會讓他們經營不下去。原來有九百多家，長照 2.0 明年 6 月上路之後要是馬上倒光光，那情何以堪？...一定要讓人家能夠繼承、自由轉讓，不然這個長照機構的負責人年紀越來越大，他死掉之後，你們就想把人家的機構關掉，這其實是非常不合理的，不是嗎？這些訴求林林總總，都是 11 月 20 日在凱道集結的北、中、南長照協會提出來的，請你們不要視而不見、聽而不聞，最好能夠有個回應。」(立法院，2016b)

相對而言，吳玉琴委員則再次強調行政院提出長服法修正草案已有妥協與讓步，未來新設立的住宿式長照機構一定要法人化的方向明確：

「第二十二條(修法)主要是要解決小型機構的問題，因為這部分(原規定)5 年內要重新符合新長服法的法規，所以他們非常恐慌，行政院已經做了非常大的讓步和調整，就是針對本法實施前已經依老福法、護理人員法、身權法通過設立的住宿型機構，不受這個法人的限制。...舊有的機構還是依照原來的方式繼續存在，但是新設立的都要成為法人。基本上我們不支持再另外採用雙軌的方式，我們希望新設立的都是法人，不要再有自然人的狀況存在，未來很明確，就是要走這樣的路線。」(立法院，2016b)

本次委員會審查，部分委員亦相當關注長照法人條例研擬進度，⁴⁰認為長服法在 2017 年 6 月 3 日即將施行，長照法人條例應加速送至立法院審查(立法院，2016b)。劉建國委員並再次強調，對於政府部門希望住宿型長照機構都朝向法人化發展方向，沒有太大意見，但應該多鼓勵第一線的機構夥伴，而不讓它們感覺政府想要消滅他們(立法院，2016b)。委員會決議將行政院及所有委員所提長服法修正草案、修正動議，併送至朝野協商討論。

⁴⁰ 包含吳玉琴委員、陳曼麗委員、劉建國委員等人。

長服法修正案接續於 2017 年 1 月 9 日及 1 月 11 日由立法院蘇嘉全院長主持召開黨團協商，⁴¹討論過程中各委員對於住宿型長照機構法人化方向已有共識，部分委員則對於既存小型老福機構的陳情再次提醒，劉建國委員提到：

「對於未來的私立長照機構，政府的期待是希望能夠朝向法人化，我想大家都有這個共識，但重點是，朝向法人化的過程中可否更嚴謹一點？畢竟這些私人機構確實扮演重要角色，這些機構過去早已設立了，這是私人自己投資、投入的財產，我們要對此加以規範，以法律明文規定他不得擴充、不得轉讓，如果是這樣的話，他就必須要受法人的規範，若法律這樣訂的話，似乎有侵犯到人民的財產權之疑慮，我們期待能有緩衝的方式，所以希望第二十二條第一項修正為「達中央主管機關公告一定規模以上者」，授權給衛福部自行衡量，...我們希望未來私立機構都走向法人化，但是迄今未見法人法草案，而這也是我們一再催促的，如果沒有讓各界瞭解何謂法人化，這些私人機構經營者當然會驚恐，認為政府就是要消滅他們，但實際上並非如此...。」(立法院，2017a)

在野黨國民黨籍廖國棟委員與時代力量黨籍高潞·以用委員則紛紛提出類似的看法：

「我們好像都有志一同，應該都同樣接到小型機構的陳情案，我只再補充一件事情，就是對於小型機構應該要有信賴保護原則，他們都已經在路上走了，服務也做得非常好，偏偏我們在法條上好像要給他們相關限制，這是不宜的，所以針對小型機構，我建議還是應該要給他們一定的發展空間，說不定哪天他們就變成大型機構啊！現在不應該限制他們，要求他們解散或是不能繼續服務。」(立法院，2017a)

「如果要全面法人化，對現行小型機構的生存會有一定的衝擊，其實大家擔心的是法人化會變成是大型化，再來是朝向利益導向，而這都不是

⁴¹ 2017 年 1 月 11 日主要針對長服法第 15 條修正條文(財源)，無續討論第 22 條及第 62 條住宿型長照機構法人化相關內容。



我們推動長照的社會福利精神。其實我也可以支持一定規模以上才要法人化，因為我覺得要有階段性考量，法人化的好處可能是有一定的監督，可是到現在法人化的相關法案也還沒有出爐，我們要怎麼監督長照機構法人？

「此，我建議目前可以先針對還沒有法人化的小型機構建構一個評鑑制度，再來就是評估小型機構法人化有何因應辦法，相關衝擊又是什麼，這樣才是比較穩健的推動。」(立法院，2017a)

可以明顯看出未在委員會參與審查的委員，又再次對於法人化政策有所疑慮，並提出應分階段，一定床位規模以上始須法人化的看法，此時有賴行政部門以及關鍵執政黨委員加以回應、說明，吳玉琴委員再次針對背景脈絡、行政院已有妥協等加以闡述：

「我要先釐清一件事，就是原來長服法第六十二條及第二十二條有規定 5 年的落日條款，所以小型機構非常擔心 5 年後他們都要變成法人，但這次行政院做了非常大的讓步，就是在本法實施前，已經依老福法、身權法及護理人員法設立的機構，都可以不用動。主要的衝擊在於遷移或擴充，連負責人轉換也不用立法人，等於現在的（行政院版修法草案）規定已經是雙軌了，未來新設立的機構才要成立法人。當然，衛福部的長照法人法還沒有送出來，其實他們已經有提出版本，只是還沒有跟我們立委討論，但行政部門和民間團體已經多次討論，他們是依照醫療法人法、社團法人的經驗在規劃，當然，因為還沒有跟大家溝通，所以大家有所疑慮，現存的 900 多家，甚至是四、五百間的護理之家，都沒有影響，就照原來法規規定辦理。」(立法院，2017a)

執政黨民進黨團總召柯建銘委員與時任衛福部呂寶靜政務次長，亦針對行政院已有所讓步所提出之修正草案進行說明：

「剛才高潞委員有講過，財團法人化一定是大型化，其實不是這樣。法人有社團法人，門檻非常低，3 個人就可以成立，只是盈餘的 10%要拿出來做公益，現在所有的小型機構所擔心的，其實行政院後來已經調整過，



完全排除了，就是新設的才要法人化，舊的 944 家就維持原樣，除非遷移、擴充。...會走財團法人這條路的大概很少，賺的錢都不能分，稍微分一下就被抓去關了。所以，一定要是社團法人，現在門檻很低，3 個人就可以了嘛！所以大部分都是走社團法人，終究這些都是要管理，而且新的制度、新的國家資源要投入，還用舊的體制在做，這個長照要怎麼建立起來？所以是朝向進步的方向在走。...本來是要全部法人化，但網外開恩，這 944 家小型機構就不必法人化，...」(立法院，2017a)

「這些小型機構在我們長照的制度建構中絕對是重要的伙伴，因為他們過去有貢獻，所以從頭到尾，我們跟各位的看法一樣，他們應該是有他們的角色要扮演，所以這一次行政院版本就立刻把那 5 年的規定拿掉，這是大家都同意的事情。...我們現在是希望對照顧身心障礙及失能者的這一群弱勢者，他們也不能為自己講話，這部分必須有一個法人存在，才比較能夠保障他們的權益。第二，如果是法人，它的財務就會比較公開。第三，如果是法人，那就有大家可以來監督它的機制。第四，我們有很多機構，針對低收入戶及中低收入戶的安置費用，也就是說今天對於公共稅收要放在這一群人的身上，即放在那些機構的照顧上，我們也應該負起某種監督及管理。」(立法院，2017a)

針對劉建國委員與在野黨委員所提長服法第 22 條達一定規模機構始法人化的規定，柯建銘總召強調此會導致「永遠的雙軌化」，等同於未來即使是新設立床數較少的機構也能以個人設立，失去法人化的意義，在柯建銘總召與行政部門的堅持下，亦就行政版修法版本有所共識，並由各委員就關切議題出相關附帶決議，要求行政部門有輔導或配套作為。而長服法最終亦在 2017 年 1 月 11 日三讀通過修正，1 月 26 日總統公布。

總結而言，本研究觀察從 2014 年左右直至 2017 年，從衛生署、內政部社會司到衛生福利部，事實上中央政府部門的事務官(文官)體系幾乎沒有更動，如司長、署長、科長、承辦人等，然而政策從沒有強制法人化構想、全面法人化及 5 年落



日，甚至到後來雙軌併存，政策明顯受到政治流的政黨輪替、政務官更迭、立法院政黨組成、立法委員關切等多重因素影響，而在長服法修法後，法人化政策結構看似塵埃落定，僅待最後長照法人條例的通過。

參、政治流的餘波盪漾：木已成舟

在政策流章節曾提及，住宿型長照機構法人化政策主要由長服法與長照法人條例「雙法律」所建構而成，長服法受到政治流二次擾動，長照法人條例則主要在政策流中逐漸醞釀成形，在長服法 2017 年 1 月 26 日修法後，衛福部於同年 2 月 17 日預告長照法人條例草案，行政院在長服法於 6 月 3 日施行後，9 月 1 日始將長照法人條例送至立法院審議。立法院社會福利及衛生環境委員會在 2017 年 10 月 12 日及 10 月 25 日由執政黨民進黨籍林靜儀委員召開 2 次會議審查長照法人條例草案，並於同年 12 月 26 日針對委員會保留條文進行黨團協商。在過往討論過程中，長照法人區分營利性質（非以公益為目的）的長照社團法人以及非營利性質（以公益為目的）的長照財團法人與社團法人，而在委員會審查過程，部分委員仍提到對於開放營利性質投入經營長照有所疑慮，可以反映出，即使過程中已有共識，立法委員等民意代表仍會在質詢或法案審查過程反映部分利益群體的聲音與立場，在野黨國民黨籍陳宜民委員、許淑華委員與林淑芬委員質詢時提到：

「我們今天要討論的這個草案，不就是要讓它變成自由市場的一個條例嗎？你們的精神不就是讓它可以營利嗎？...有關法人的部分，因為大者恆大，在財團法人一直在增建的情況下，反而有可能消滅了現有的 900 多家長照機構。」（立法院，2017b）

「因為現在有些民間團體擔心，如果未來這些長照機構過於營利化，可能會造成市場的惡性競爭，原本的好意是希望能夠更加均勻地照顧國人，會不會造成照顧人力減少的問題。再來是會不會形成經濟能力許可會得到更好的照顧，而經濟條件不是那麼好的無法得到更好及完善的照顧？所以如何避免財團壟斷市場的問題和過於營利的問題，應該怎樣做更好的機



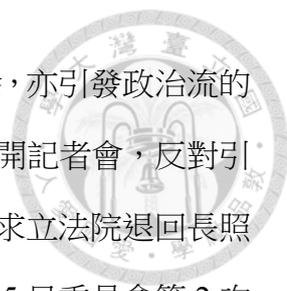
制？」(立法院，2017b)

「現在要討論的是長照機構法人條例到底要不要開放可營利的分配盈餘，我們真的準備好了嗎？擴大市場參與、提供服務，效率會非常高，量變會產生質變...營利機構投資的長照機構變成機構住宿型，怎麼辦？就讓居家服務式的長照走向窮途末路嗎？」(立法院，2017b)

國民黨籍李彥秀委員則是提出開放能夠分配盈餘的長照社團法人，是否會排擠非營利性質的財團法人資源，導致無法廣泛布建、在地老化，時任衛福部陳時中部長則回應對於營利性質的長照社團法人有董事限制，大型企業較難進入(立法院，2017b)，如此凸顯長照法人條例首度開放營利公司得以投入經營住宿式長照機構，政府部門面臨制定新政策，無過去可參考的經驗，處在自身矛盾的邏輯，陷入政策兩難的處境，一方面開放營利事業投入資金、參與經營，另一方面又希望在保障弱勢失能者照顧品質的情形之下增加監管，然而營利事業畢竟仍是要有盈餘(有利可圖)，過度監管可能導致企業不願意投入，例如過往在長照法人設計，不時討論到是否鼓勵壽險業投入長照，受訪者 C2 與 A1 均對此表達看法：

「如果是一般長照社團法人的話，他有一個規定，就是說社員票數以出資的份額來看，但是出資者代表不能超過 1/3 嘛，營利法人的出資者代表不能超過 1/3，而且營利法人的負責人不能當長照法人的董事長，那這兩個限制大概有一直被詬病，所以壽險業者就不太想投資嘛，因為他他派出來的代表不能當董事長，他就不能掌控這個長照機構。但是醫療法人的規定其實就沒有長照法人的規定這麼嚴格...所以壽險業我倒是覺得是一個假議題，因為那個真的不是他們的專長，長照是有門檻的，從法人的規定、設標、服務品質、收費的規定，其實它的規定非常的嚴格。」(C2)

「我印象中包括很多立委，甚至有一些民間團體反對開放營利，那還有很多怕保險公司進來，那我是覺得根本沒什麼依據。我覺得保險公司在國家社會扮演一個很重要的角色，他也是一個特許行業，也被高度的監管。那這麼多年了，我們現在回過頭來看保險公司進來了嗎？沒有。」(A1)



而對於長照法人條例開放營利公司企業投資，能夠分配盈餘，亦引發政治流的波瀾，婦女新知基金會等多個民間團體在 2017 年 10 月 24 日召開記者會，反對引入財團資金（特別是壽險業資金）投資經營長期照顧服務，並訴求立法院退回長照法人條例草案。⁴²然而這次的抗議並未引起廣泛報導，在 10 月 25 日委員會第 2 次審查時，在野黨國民黨籍蔣萬安委員及李彥秀委員有提及：

「事實上今天媒體報導民間團體有一些意見，我覺得如果要讓立法更周延的話，應該讓更多的聲音進來。...除了今天在委員會討論以外，未來如果送出委員會還是要送協商，讓更多的意見進來。」（立法院，2017c）

「因為長照法人法這個條例馬上就要上路，當然我們還是希望有法規可以管理，但是在這一段時間我們又接到很多不同民團的陳情，為了讓這個法能夠更周延，還是希望有機會保留協商，在這段期間衛福部可以廣徵各界的意見，我們也從各黨團去瞭解各方意見，在朝野協商時再來討論。」（立法院，2017c）

後續在 2017 年 12 月 26 日有針對委員會保留條文召開 1 次黨團協商進行討論，並很快就達到共識送二、三讀程序，主要原因在於長服法已施行近半年，確立住宿型長照機構法人化的政策架構，亟待長照法人條例完成，能夠依法設立長照法人與法人管理，另受訪者 C2 也提到：

「所以那時候是有想說要趕快就是有這個法人法的提出，問題在於你要做機構的布建要有法律依據，因為有長照服務法之後，理論上老福法跟護理人員法設立的機構，全部都回歸到長服法嘛。而且長服法已經施行，你一定要有那個法人條例出來，才有可能有新的機構出現，所以我們當時是很急啊，舊的甚至在消失，新的長不出來，所以那兩年確實是空窗期... 法人條例的過程在立法院審查很短，只有短短的 3、4 個月，因為根本沒有人在關注啦，...其實這種抗議已經沒有之前那麼大的力道，我覺得因為

⁴² 引自婦女新知基金會，2017 年 10 月 24 日，<https://www.awakening.org.tw/news/4590>，瀏覽日期：2025 年 4 月 25 日。



婦女新知本身對長照的領域其實沒那麼熟，他純粹一個想法就是他要保留純粹非營利化，那所以進入一些細節攻防的時候，基本上他們是談不出什麼具體的內涵，那對於民進黨來講，大概重點在於他有放寬了一個營利可以進來的一個管道，但是也必須被嚴格管制，跟特別的要求。」(C2)

可以看出在第三波政治流的擾動，民間團體對於長照法人條例的訴求，未能撼動政策的關鍵原因，第一是政策流與政治流自 2015 年長服法制定時已交會多時，政策架構已成形，僅剩條文細節的內容進行最後討論、修正；第二是抗議的民間團體非利益直接相關或受影響者，其訴求較為空泛，主要針對傳統社會福利非營利理念的思考邏輯，並未針對法條細節內容提出有力的訴求；第三則是未如同第二波政治流透過認同其訴求的關鍵政策企業家（或政治企業家）進行遊說或陳情，如執政黨立法委員等，因此這次的抗議行動僅掀起微幅的漣漪，似乎木已成舟，船過水無痕。

而長照法人條例在政策流軟化時間較長，關切的立委較少，在立法院審查單純僅有行政院版本進行討論，於委員會與黨團協商討論過程，主要針對部分法人管理的議題（條文）進行討論，本研究綜整如表 4-5：

表 4-5 長照法人條例立法院委員會與黨團協商討論議題摘要表

主要議題	討論過程與內容說明
法人主管機關	原行政院版本第 4 條係以「一定規模」以上長照法人始由中央管理、監督，委員會審查時多數立委認為過於空泛，應直接在法條明定，衛福部提出法人所設機構床數加總逾 600 床以上或單一機構 200 床以上，由中央管理，在黨團協商時修正為法人所設機構單一縣市由地方管理；跨縣市則由中央管理（立法院公報，2017）。本研究受訪者 B1 坦言：「在法人條例有別以往個人設立開放規模化，一個法人最高設立 10 家住宿機構 2000 床，基本上設立 10 家一定會跨縣市，那跨縣市就會是全國性長照法人，由中央管理，所以當時推估會有很多

	<p>中央管的全國性法人，但後來也是很少家，與當初政策推估不一樣。」而這與法人資本額門檻（必要財產）規定與制度慣性有關，受訪者 B1 認為：「全國性法人資本額門檻 3000 千萬，地方型 1000 萬，那有些業者就寧願在 3 個縣市個別設立長照法人，變成 3 個地方法人，而不設立全國法人，我們在猜有可能是怕設立程序繁瑣冗長，想說這樣比較簡便，也有可能是過去機構習慣單一縣是法人附設機構，思想還沒轉變」。</p>
必要財產	<p>第 8 條在委員審查時衛福部曾提出明定長照法人附設機構每床 30 萬元以上淨值計算，黨團協商認為應保留彈性，回歸行政院版本授權由主管機關公告必要財產。</p>
財報會計師簽證	<p>原行政院版本第 14 條授權主管機關公告年度收入總額達一定金額，財務報告須經會計師簽證，陳曼麗委員認為所有長照法人均應經會計師簽證，多數委員則認為長照機構多較小型，應給予彈性，最終明定年度收入總額 3,000 萬以上須經會計師簽證。</p>
員工董事	<p>原先在監管角度，長照社團法人董事至少 3 名，其中 1 名為員工董事，黨團協商討論過程，吳玉琴委員認為對於較小型機構實務運作有困難，長照法人尚未開始設立，未來鼓勵小型機構轉型，不應給予太多限制，未來董事會治理更困難。時任衛福部陳時中部長亦認為初期仍應採較低度管理，讓小型機構能夠轉型進來為優先。</p>

資料來源:立法院, 2017c ; 2017d。

長照法人條例在政治流過程遇到的阻力較小，順利在立法院三讀通過，2018 年 1 月 31 日總統公布施行，曾經參與當時立法院運作的受訪者 C2 提出看法：

「當時長照法人條例執政黨在立法院是多數黨，我覺得是一個因素，



最主要基本上真正會用到長照法人條例的人，在該法制定前基本上不存在，所以其時它的阻力是很小的。你如果說像之前長服法，就是要你五年要轉型，小型機構有一千家，大家就都跳起來，這個反應就很激烈，但是長照法人條例實際上規範的東西都還沒發生，所以普遍社會大眾當時比較沒有特別看法。」(C2)

因此，本研究認為，政治流的外部阻力與利益影響者密切相關，若為新政策且尚未有直接受到影響的利益群體，在政策制定時較少受到阻礙，然而在政策制定後，就有可能因該政策窒礙難行或成效不彰受到各界檢討與修正；反之，若該政策直接影響既得利益者，在政策制定階段尚未實施前，即有較高機會受到各界關注，在政治流遇到阻礙，進而推動政策轉向。

第四節 多元流匯聚：政策窗與政策企業家

壹、政策窗開啟、關閉危機與重啟

Kingdon (2003) 認為政策窗透過問題流或政治流的事件開啟，為政策方案的倡議者提供機會，關注政治流中能夠利用的發展或嘗試將提案與問題連結，當窗口開啟時，問題與提案會蜂擁而至，為三流匯聚創造推上決策議程的機會。本研究認為住宿型長照機構法人化政策第一個關鍵政策窗的開啟時機，始於 2013 年 12 月立法院委員會審查長服法草案過程，原先行政院送至立法院的法案版本，並未包含住宿型長照機構法人化的規定，然而，在立法院委員會審查過程中，當時的在野黨民進黨籍陳節如委員強力主張住宿型長照機構應採法人化，其基於問題流中長久存在的隱憂，運用其政治影響力，創造政策窗的開啟契機，將住宿型長照機構法人化議題藉由問題流帶入政治流，使其成為立法討論階段的焦點。第一次政策窗開啟展現了政治流對政策走向的深刻影響力，這一政策窗的特殊之處在於它並非源於預先規劃的政策方向，而是在立法過程中由政治流力量催生，也呼應 Kingdon (2003)



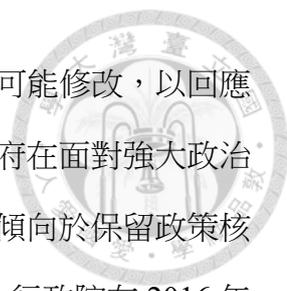
所述政策窗有時是不可預測的開啟。在多元流理論框架下，可以辨識這一政策窗的形成路徑，係自問題流中長期累積的住宿型長照機構（小型老福機構等）公共安全事件、管理漏洞等，被政治流中的政策企業家（特別是立法委員）敏銳捕捉並轉化為政策推動力，立法委員不僅定義問題（個人設立長照機構的風險），還提出了特定解決方案（法人化），形成了問題流和政策流的交互作用。另外，政策窗的開啟依賴關鍵政策企業家的堅持和倡導，從前面章節分析立法院公報紀錄可知，陳節如委員不僅在 2013 年 12 月委員會審查時首次提出法人化的要求，還在 2014 年黨團協商會議中持續主張，直至政府部門接受其建議，納入條文內容，這種持續性倡導對政策窗的維持有所助益。此政策窗開啟過程亦彰顯立法機關對行政機關的制衡力量，在我國政策制定體系中，立法委員能夠透過立法過程對行政部門提出的政策方案進行調整甚至根本性改變，政治流主導的政策窗中，權力關係的轉變尤為明顯，政策主導權從行政部門轉向了立法機關的個別政策企業家，而行政部門起初傾向採取務實的附帶決議形式，輔導小型機構轉型，或一定規模以上始設立法人的方案，最終亦妥協納入法人化的條文，而第一次政策窗開啟透過政治流在短時間內促成，相對於政策流需要較長時間軟化、醞釀的政策設計和細節規劃，此種政策流被動在政治流促成的政策窗開啟時機妥協，亦同時導致後續政策窗面臨危機的重要原因。

政策窗持續開啟，2015 年長服法制定後，形成「結構性（制度性）政策窗」，這種由法律條文所創造的政策窗，比問題流焦點事件或政治流選舉週期產生的政策窗更具持久性和法律約束力，也更能促使不同利益相關者進行調適與回應。結構性（制度性）政策窗的形成主要體現在長服法兩項關鍵條文：第 22 條明定住宿型長照機構應以長照法人的型態設立，第 62 條則規定既存機構應於 5 年內完成改制或轉型，這兩項條文形成了雙重驅動力，一方面為長照法人條例的制定提供法源基礎，另一方面則對既存機構施加轉型壓力，形成時間性的政策張力，在制度設計層面，這一結構性政策窗具有強制力與時間性的獨特特徵，尤其是 5 年落日條款以及規範長照法人條例於 1 年內制定，明確設定政策執行的時間軸，意味著政府必須在規定期限內完成配套法規的制定。然而，結構性政策窗雖有法律保障，卻未能



充分考量執行層面的複雜性，即政策流章節討論的，Kingdon（2003）所提成功的政策變遷需要政策流中備選方案的充分發展，包括技術可行性和價值接受度的考量，長服法在政策流準備未能充分，與政治流快速推進之間的張力，成為該結構性政策窗面臨危機的深層原因，政策窗面臨關閉危機的直接徵兆出現在 2015 年底至 2016 年初，政治流章節所討論，多名跨黨派立法委員，在質詢中對法人化與 5 年落日條款政策的可行性提出質疑，在 2016 年 1 月總統與立委選舉後進一步加劇，政黨輪替帶來的不僅是政治流中權力結構的變化，更是政策優先順序和價值取向的轉變，新上任民進黨政府傾向擴大公共服務布建，改以增加稅收成為長照財源，而非延續前任政府以社會保險為主的長照保險架構，危機的高峰出現在 2016 年下半年，執政黨劉建國委員與雲林縣蘇煥智前縣長為既存小型機構發起陳情，直接挑戰法人化政策的合理性，2016 年 11 月 20 日小型機構業者更組成「打破長照共產主義行動聯盟」在凱達格蘭大道抗議，其抗議訴求直指法人化政策的根本理念，此時政策窗已處於瀕臨關閉的危急狀態。劉建國委員更繼續在同年 10 月 25 日召開記者會，11 月 26 日率同小型機構業者拜會行政院林萬億政務委員，展示了利益團體與民意代表結合，在政治流中發揮關鍵作用。值得注意的是，此一政策窗面臨關閉的危機時期，亦見證不同利益主張的對抗性表達，在小型機構業者抗議的隔日，同樣執政黨吳玉琴委員與台灣社會福利總盟、老人福利推動聯盟共同發布新聞稿，強調照顧失能長輩的機構必須是被管制的市場，反對小型機構擴床的訴求，此公開立場的對峙，將技術層面的政策爭議轉化為價值層面的理念衝突，增加了政策調和的難度。這些挑戰使得住宿型長照機構法人化政策的推進面臨嚴峻考驗，也促使政策制定者重新審視政策設計的合理性和執行策略的適切性，最終行政院順應提出長服法修正草案，導致政策窗重新調整，而未導致其完全關閉，凸顯行政部門有效因應政策窗關閉危機的方式。

面對政策窗關閉危機，政府採取了政策窗重新調整的策略，而非放棄法人化的核心政策方向。2016 年 7 至 8 月，衛福部召開三場外界意見徵詢座談會，同時討論長照法人條例草案及既存小型機構的溝通，在會議中，時任衛福部呂寶靜政務次



長亦同時表達了政策方向調整的意向，強調長服法第 62 條未來可能修改，以回應既存機構的關切，此種主動釋出政策調整訊號的做法，體現了政府在面對強大政治壓力時的策略性回應模式，政策制定者在實施階段遇到阻力時，傾向於保留政策核心目標，同時調整實施方式或對象範圍，而非直接關閉政策窗，行政院在 2016 年 10 月 6 日提出的長服法修正案，一方面維持住宿型長照機構法人化的政策方向，保障未來新設立機構仍必須採取法人形式，另一方面則允許既存機構依原法令繼續經營，重新調整政策窗的開啟方向。而在立法院審查長服法修正案期間，仍有立法委員提出更為寬鬆的法人化條件，如在野黨國民黨籍委員及執政黨劉建國委員仍提出一定規模以上的機構才需法人化的條文，這些提案若獲通過，將進一步弱化法人化政策的適用範圍，甚至可能導致政策窗的實質關閉，關鍵在於執政黨內部的政策協調和關鍵政策企業家的堅持，在 2017 年 1 月 9 日及 11 日的立法院黨團協商會議中，民進黨團總召柯建銘委員扮演了穩定政策方向的關鍵角色，巧妙地避免了議程設定上的進一步讓步，配合行政部門的說明，堅持只有既存機構可免除法人化要求，而非如部分委員所提擴大豁免範圍至一定規模以下的所有住宿型機構，長服法在 2017 年 1 月 26 日修正後，為長照法人條例的制定創造更為穩固的基礎。在立法院審查過程顯示，長照法人條例在政治流層面的爭議已相對減少，雖然仍有部分委員對開放營利性質長照法人表達疑慮，但整體議程設定已由是否需要法人化，轉向為應該如何設計合適的法人監管機制，這種議程內容的轉變，體現了政策窗重新調整後的穩定效應。政策窗的重新調整促成了最終長照法人條例亦在 2018 年 1 月 31 日公布施行，但也改變了最初政策的本質內涵，從原先的「全面法人化」轉變為「新舊雙軌並存」，雖在短期內成功化解政治衝突，卻也可能導致長期的制度分化與管理差異，為未來政策執行埋下潛在挑戰。

貳、政策企業家的角色與策略

根據 Mintrom & Norman (2009) 提出的政策創業精神核心要素，包括社會敏銳度、問題定義、團隊建立與以身作則，本研究發現政策企業家在不同政策流和政



治流階段，展現了多元的角色和策略運用。在長服法制定初期，民進黨籍陳節如委員雖然身為在野黨立法委員，仍扮演關鍵的政策催生者角色，運用其立法委員身分和社會福利領域專業背景，將住宿型長照機構法人化議題推上政策議程，其在問題定義的策略性運用，透過將小型機構公共安全隱憂與管理監督不足的議題連結，明確將問題定義為「個人設立機構的責任歸屬與監督困難」，並以機構負責人可能「跑掉」為例，強調個人設立模式的風險，與法人永續經營模式相互映照。又，他在 2014 年 5 月黨團協商會議中提到：「我知道外面的老人機構非常不願意修正這個規定，但如果這條不修正，即使修長照法也無法改進。」，這表明他不僅瞭解法人化政策的阻力，也清楚政策推進的策略路徑。他持續利用委員會審查和黨團協商的制度空間，施壓行政部門，直到衛福部同意將法人化條文納入草案，這種策略運用體現我國立法過程中在野黨委員亦可能擁有的實質影響力。而在 2016 年政黨輪替後，民進黨成為了執政黨，吳玉琴委員承接陳節如委員作為社福專業代表的角色，在政策立場上展現了更強的協調、務實與平衡性，在 2016 年 4 月 27 日質詢時，他明確表達對既存機構維持現狀的支持，而又在 2016 年 11 月 21 日小型機構業者抗議的隔日，他與民間團體發布新聞稿，強調照顧機構必須是被管制的市場，形成了政策倡議的集體聲量，強化法人化政策的支持基礎，也為政府在政策立場上提供外部專業支持；另外在 2016 年 12 月 21 日聯席委員會審查長服法修正案時，他以主席身分主持會議，並明確表態：「基本上我們不支持再另外採用雙軌的方式，我們希望新設立的都是法人，不要再有自然人的狀況存在，未來很明確，就是要走這樣的路線。」（立法院公報，2016），在審查長照法人條例時，他從實務角度出發，建議降低對小型機構轉型可能造成的限制要求，如員工董事的設置等，展現了專業與實務的平衡考量，發揮政策在實務運作的關鍵角色。

在政策調整階段，同樣民進黨籍立法委員劉建國則扮演關鍵政策修正者的角色，其主要代表小型機構業者的利益，運用多元策略推動政策調整，在問題定義方面，將焦點轉向「既存小型機構生存權」與「政策可行性」，透過舉辦公聽會、邀請業者陳情、召開記者會等方式，形塑「5 年落日條款不切實際」的輿論氛圍，並



率領小型機構業者拜會行政院政務委員，直接表達訴求，展現政策企業家組織動員的能力。因此，小型機構業者串聯組成的聯盟亦能作為法人化政策轉向的關鍵企業家，採取更為直接的政治動員策略，包含前往凱道進行抗議，以及透過立法委員向行政部門施壓，展現了基層利益團體的組織動員能力，這些小型機構業者不僅反對法人化政策，並抓住機會提出擴大既有利益的訴求，如增加超過 49 床的床位數但維持個人設立、自由轉讓或繼承等，企圖將法人化的政策窗關閉，雖然最終未如預期完全關閉，但仍讓政策調整能夠繼續以個人方式維持經營。

而在行政部門，作為政策制定者，文官（事務官）對於政策的影響力自然不在話下，行政部門要維護自身所提出政策的核心理念，又要回應、調適、承擔政治流、問題流產生的壓力，文官體系的長官如衛福部照護司鄧素文司長、社家署簡慧娟署長，面對陳節如委員提出法人化的強力主張，亦試圖尋求漸進式實施的備選方案，避免短時間衝擊的制度變革；在 2016 年政黨輪替後，新任政務官如行政院方面或衛福部呂寶靜政務次長等，開始採取積極的政策調和策略，面臨小型機構廣大的反彈聲浪時，順時提出折衷的長服法修正草案，並在立法院審查時，強調住宿型長照機構法人化的必要性，但同時表達接受既存機構維持現況的妥協方案。本研究亦發現，行政部門官員透過「委外」方式進行政策設計，如長照法人條例的研擬，一方面導入專業資源，提升政策可行性，另一方面能提供緩衝空間，使行政部門面對政治流壓力時保持調整彈性。在長照法人條例的制定，行政部門則成為主導政策制定的角色。



第五章 結論與建議



第一節 研究發現

本研究以多元流的研究途徑，分析臺灣住宿型長照機構法人化政策變遷的歷程，以下將就三個流的發展過程以及政策窗的理論反饋提出研究發現，法人化政策問題流發展過程係長期形塑與建構(非突發焦點事件)，並由立法委員帶進政治流；政策流原始提出或受到政治流擾動反饋提出的政策，通常都是漸進、保守，並考量政治現實(避免既得利益者受到衝擊)；而政治流是法人化政策的主導流，透過二次擾動，形塑最終政策走向；本研究並提出由長服法與長照法人條例(雙法律)形成的結構(制度)性政策窗，相比其他因素開啟的政策窗，具有持久性及強制特性，促使政府部門、立法部門依照法律條文明定法人化方向前進。(架構圖如 5-1)

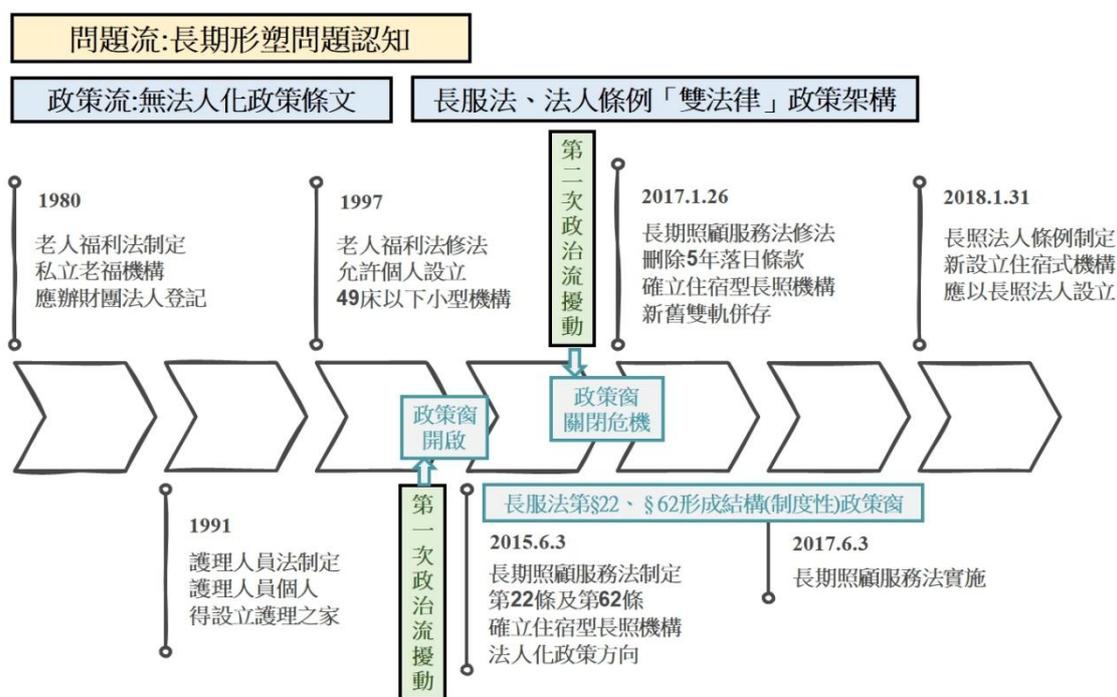


圖 5-1 本研究多元流架構圖

資料來源：本研究自行整理。



壹、高齡化危機與既存機構品質隱憂，長期形塑問題認知

Kingdon (2003) 認為特定情境被定義為問題，主要透過指標、焦點事件及反饋三種機制。臺灣人口結構快速老化的統計指標扮演了問題定義的基礎角色，快速老化與長照需求人數攀升等數據數據，不僅被政策制定者用來凸顯長照政策的迫切性，亦透過外界形塑社會對長照危機的認知。

其次，住宿型機構發生的公安意外成為焦點事件，將原本分散的管理問題轉化為集體關注的政策議程。如 2016 年 7 月新北市私立樂活長期照顧中心發生火災造成 6 死 28 傷的悲劇，不僅引發監察院調查並糾正衛福部及新北市政府，更成為媒體關注的焦點；2014 年 5 月 28 日凌晨在臺南市發生老人福利機構火災的事件，立法委員更以此質詢行政官員，將問題流帶進政治流，形塑住宿型長照機構應轉型為法人組織型態的論點。這些意外事件不僅揭露了小型機構照顧人力不足、違規超收等現象，更突顯了機構治理結構的根本性缺陷。

另外，政府對於既有政策的反饋機制也促使問題建構，長期以來，政府部門對於小型機構的管理成效不彰，包括評鑑標準未能有效反映照顧品質、稽查流於形式等，如同前述監察院 2017 年 6 月的糾正案指出，主管機關的稽查未能確實掌握夜間人力配置情形，反映出監管機制的結構性問題，這種政策實施的負面反饋，強化了對制度改革的需求認知。

本研究認為某些問題並非透過單一焦點事件或指標變化而突然被認知，而是透過長期累積漸進浮現的過程，住宿型長照機構治理問題即屬於此類「結構性問題」，1997 年《老人福利法》修正開放 49 床以下小型機構由個人設立，形成了「小型化」與「家族化」的制度路徑，這種制度安排雖然在當時有效擴充服務量能，卻埋下了管理與品質的隱憂。相較於 Kingdon 理論中單一指標或焦點事件可能引發的突發性關注，住宿型長照機構的治理問題涵蓋財務透明度、人力配置、服務品質、永續經營等更全面的指標系統才能捕捉。

貳、政策流的反饋，保守、漸進及考量政治現實



住宿型長照機構法人化政策最初並非行政部門的政策選項，行政院 2011 年送至立法院的長服法草案，僅包含機構整合與五年改制規定，未提及強制法人化的規定。如同 Kingdon (2003) 的觀察：「政策方案的初始形式和最終形式往往極其不同，且產生來源多元分散（隨機）。」法人化構想的注入來自立法院審查過程中的政治流介入，使原本政策流的政策原湯開始萌生新的方案，政策原湯是開放系統，能接納來自政策流外的新元素，特別是在立法過程中。

Kingdon (2003) 提出政策方案需經（技術）可行性、價值一致性及預期未來限制等標準篩選。在長服法最初制定時，行政部門在立法院審查時，曾認為住宿型長照機構完全法人化對於超過近千家既存機構轉型或改制不可行，並傾向以輔導方式轉型，然受到政治流擾動後，長服法於 2015 年制定條文，第 62 條雖規範既存住宿型機構得不受第 22 條法人化規定，但有 5 項條件仍須強制法人化，包含負責人變更、擴充、縮減（床位）、遷移、名稱變更，然而在面對政治流持續擾動，既存機構反映實際轉型困難時，篩選標準迅速被重新評估，呼應 Herweg et al. (2015) 的修正觀點，即政策流中的篩選標準並非固定不變，而會隨外在環境與政治壓力調整。本研究認為，在政策流中技術可行性的篩選標準，受到外在環境影響，亦受政策制定者主觀意識主導，是動態性的評估機制。

而對於住宿型機構是否開放營利性質公司企業投入經營，即長照法人「營利」與「非營利」的思辨，面臨傳統社會福利的公益、弱勢照顧價值，以及自由市場機制、效率的價值衝突，政府部門選擇開放設立營利性質長照法人，但在長照法人條例納入監督管理之規範，如營利法人指定代表社員擔任董事席次不得逾 1/3、須提撥前一會計年度收支結餘 30% 以上作為營運資金、社會福利等，始得分配盈餘；另行政部門以「非以公益為目的」稱呼營利性質的長照社團法人，透過監督管制、語言轉化手段，在建立政策價值一致性的篩選標準中不斷權衡與協調。

而在我國政策環境中，行政部門對於預期未來限制的政策抉擇，「政治現實」占有相當程度的影響，政策制定者面對立法院與既存機構的政治流壓力，預期若堅持原先全面法人化、5 年改制條款，將無法獲得支持，法人化可能功虧一簣，並透

過提前與立法委員溝通、條件交換，並主動提出修法，仍達成新設立機構須法人化的政策，顯示預期政治接受度在政策流的重要性。



參、政治流的擾動，促成法人化政策變遷的主導流

本研究發現住宿型長照機構法人化政策經歷了兩波主要的政治流衝撞、擾動，在 2015 年以前長服法制定階段，立法院陳節如委員作為在野黨委員，在委員會審查與黨團協商會議主張納入法人化的條文，發揮關鍵影響力，顯示立法院少數黨立法委員亦能透過法案審查程序、領域專業能力，帶動政策變遷。而在 2016 年政黨輪替後，民進黨成為執政黨，立法院亦取得過半席次，不僅帶來長照政策路徑的轉向（財源從保險制轉變為稅收制），更引發對住宿型長照機構法人化政策的檢討，利益團體（既存小型機構業者）在 2016 年下半年一方面透過制度化管道與立法委員保持聯繫，如劉建國委員主持的公聽會、陳情拜會等；另一方面直接發起 2016 年 11 月 20 日的凱道抗議，將政策異議提升至社會動員層次，這種雙軌策略呼應了 Cairney & Jones(2016)關於利益團體需要同時掌握制度內外策略的觀察。另外，利益團體不僅表達反對立場，更試圖重新框架政策問題，將訴求從「反對 5 年改制條款、法人化」擴展至「要求放寬全部限制」（如取消收費標準、小型機構得自由轉讓或繼承等）。最後仍迫使行政部門提出長服法修法，住宿型長照機構轉變為既存機構維持經營與新設機構全面法人化的雙軌併存機制，體現了政治流在制度變遷中的調和功能。這種制度安排既保留了原有制度路徑（既存機構維持現狀），又創建了新制度路徑（新設機構須法人化）。

本研究發現，政治流在住宿型長照機構法人化政策變遷過程中的成為主導性的角色（主導流），如同 Herweg et al. (2018) 的觀察，即在政策變遷過程中，某一流可能對其他流產生支配性影響。政治流成為政策納入議程的決定性因素，透過前述兩次擾動，將法人化政策從政治流帶動至政策流，並體現在其對問題流的重構能力。2016 年小型機構業者的抗議行動不僅是對既有政策的挑戰，更是試圖重新定義政策問題，他們將原本法人化著重「照顧品質與永續經營」的問題，重新框架為



「業者生存權威脅」，此種由政治流引導的問題重定義，迫使政策制定者調整方案，亦體現了政治流對問題流的牽引效應。而在 2017 年下半年長照法人條例審查階段，第三波政治擾動已無法掀起波瀾，此政治關注度的失衡，解釋了為何長照法人條例能夠順利通過，當政治流失去主導角色後，政策流即可按照其預設邏輯發展、形塑政策。

肆、「雙法律」結構（制度）性政策窗，具持久與強制特性

Kingdon（2003）認為政策窗具有稀少性與短暫性，本研究發現住宿型長照機構法人化政策經歷了更複雜的政策窗動態，挑戰了這一簡化的描述。第一次政策窗開啟顯示其開啟的偶然性，即前述立法院審查期間透過立法委員的介入，促使法人化政策開始萌芽。2015 年長服法制定後，第 22 條與第 62 條形成了「結構（制度）性政策窗」，此種由法律條文創造的政策窗，具有比焦點事件或選舉週期引起的政策窗，有更強的（時間）持久性、強制力，形成制度性的壓力，並為後續長照法人條例的制定，提供必要的正當性基礎。而在 2016 年下半年小型機構業者抗議期間，法人化政策窗亦面臨關閉危機，展現政治流對政策窗有雙向作用，可能促使其開啟，亦有可能導致其關閉，當時政府採取重新調整策略，而非讓政策窗直接關閉，行政院提出長服法修正案，一方面維持了住宿型長照機構法人化的核心方向，另一方面允許既存機構依原法令經營，這種「新舊雙軌」的安排，重新定義了政策窗的適用範圍。上述同時呈現了政策窗是動態發展且多變的。

政策企業家最重要的，不僅是個別的能力，更在於其如何把握時機，以及策略的轉換與運用，政策企業家可以是「催生者」，在關鍵時刻將新的政策方案帶入政策原湯，使其成為政策選項；也可以是「平衡者」或「穩定者」，如同堅持法人化的方向，但同時支持既存機構維持現狀，兼顧理念以及實務運作的權衡，多數時候政策企業家是協調者，如利益團體代表、民意代表，在政策制定者與利益團體間擔任橋樑，讓政策變遷能夠符合利益團體的訴求，又能夠被政府部門接受，並納入議程。



第二節 研究限制與未來展望

壹、研究限制

本研究採用多元流理論的研究途徑，分析臺灣住宿型長照機構法人化政策的變遷，在研究方法與範圍上存在部分限制。本研究主要採用質性之深度訪談法，訪談對象涵蓋政策制定者、機構經營者、學者專家與公民團體代表，但未納入實際使用住宿型長照機構服務的住民及其家屬，特別是在評估住宿型長照機構法人化政策實際改善照顧品質程度，使用者經驗具關鍵性意義，此係未來研究可進一步深化的部分。此外，本研究訪談對象 6 名，在質性研究中雖符合深度分析的需求，但樣本規模仍相對有限，尚無法完全呈現政策制定過程中的多元觀點。另外在深度訪談對象的擇定方式，採用立意抽樣及滾雪球抽樣，選擇政府部門、實務界長照法人與團體代表，以及立法委員辦公室主任等，已考量多元性，但仍可能存在研究者以及主管機關主觀選擇的偏誤。

另外，本研究聚焦於政策形成階段（2015-2018 年），但對於政策執行後的法人化效果評估分析有限。長照法人條例施行至今已逾 6 年，法人化政策的執行成效、新設長照法人的經營現況、既存機構與新設機構的服務品質比較等，皆需更全面的成效評估，本研究期著重呈現法人化政策變遷的歷程，並將法人化成效之政策建議置於未來展望，期能作為後續相關研究之先導性論述。又，本研究主要採用文獻分析（次級資料分析）與深度訪談之研究方法，法人化政策變遷相當程度仰賴過去歷史經驗真實資料與心態轉變，在訪談內容仍仰賴受訪者的回憶，可能存在記憶偏差，爰以客觀之次級資料輔佐呈現完整脈絡。

最後，本研究著重於中央政府層級的法人化政策制定過程，對於地方政府在政策執行上的差異及其原因分析較為不足。由於長照法人主管機關採取中央（跨縣市）與地方（單一縣市）的分級管理，各縣市在審核標準、執行效率及監督機制上可能

存在差異，這些地方差異會如何影響法人化政策的實質效果，值得進一步探究。

貳、未來展望

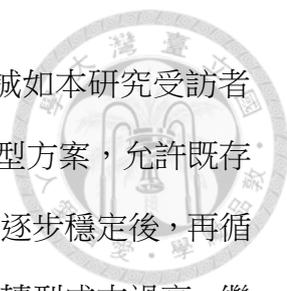
一、未來研究建議著重法人化政策效果評估機制及地方政府執行能力

長照法人條例施行至今已逾 7 年，除了建議中央與地方主管機關應建立系統性的政策評估機制，定期檢視法人化政策的執行成效。誠如本研究受訪者 B2 所言，法人化政策施行後，地方政府在實務案件辦理上才發現問題，顯見政策成效評估有待系統化。研究結果呈現，法人化原初政策目標在於提升住宿型長照機構的照顧品質、財務透明度及永續經營，因此建議政府應據此發展具體評估指標，定期進行新設長照法人與既存機構的比較分析。此外，如受訪者 A1 所建議，政策評估應特別著重「使用者經驗」，包括住民及其家屬的滿意度調查，以確保法人化不僅是組織型態的轉變，更能真正改善服務品質。另外，各長照法人應依長照法人條例第 14 條第 5 項中央主管機關公告之方式，主動公開財務報告，建議中央與地方主管機關建立一致性查詢平台，揭露所管長照法人之財務報告及其備查結果，強化外界對於長照法人之監督機制與責信。公共政策的學術研究亦得針對長照法人政策執行結果是否符合政策效益，如服務品質、資源布建等，加以深入研究。

地方政府尤其在財務審查、法人監督等專業領域面臨挑戰，因此，建議中央政府應持續強化地方政府人員的專業培訓，特別是在長照專業知識、財務審查技能及法人治理等方面。建議建立跨縣市經驗交流平台，避免各縣市在執行（審查）標準上存在差異，促進實務的分享與（標竿）學習，確保政策執行的一致性與可預測性。此外，法人設立申請案可針對偏遠地區提供更多資源與技術支援，避免長照資源城鄉失衡。公共政策的學術研究，可針對地方政府監管長照法人的基層官僚能力、人力與制度，加以研究，反映中央政策與地方執行府際間的差異。

二、促進既存機構轉型與雙軌制度整合

本研究發現，住宿型長照機構法人化政策最終形成新舊機構雙軌並存的制度安排，且受訪者 B1 指出「小型機構轉型力道不足」。面對此種雙軌並存現況，政



府應採取更積極的輔導措施，協助既存機構轉型為長照法人。誠如本研究受訪者 A1 所提「硬體與軟體分開」的概念，政府可考慮發展階段性轉型方案，允許既存機構在保留原有硬體設施的條件下，先轉型為法人組織，待營運逐步穩定後，再循序漸進地提升硬體標準。研究發現，小型機構業者主要擔憂的是轉型成本過高、繼承問題及家族經營模式受限等，針對這些障礙，政府應提供具體的財務規劃協助、轉型諮詢服務以及專業管理訓練，降低轉型阻力。此外，目前既存機構仍占全國床位數的主要比例，未來隨著負責人退休或經營困難等自然淘汰因素，政府應預先規劃服務承接機制，確保照顧服務不中斷。

另外受訪者 B1 亦針對既存小型機構轉型提出建議，認為既存小型機構業者能夠合資轉型為長照社團法人，共同設立至多 10 家住宿式長照機構，並同時依法設立居家式、社區式等其他類型長照機構，獲得長照特約支付經費，同時支應住宿式機構較高的成本，並提供失能者連續性的多元照顧模式，

三、優化法人治理制度設計，促進產業創新

研究結果顯示，長照法人條例在政策流的軟化過程中，始終面臨營利與非營利、市場自由與政府管制之間的張力。受訪者 A1 指出「表決權限制 25% 等規定違反同股同權原則」的問題，雖然最終在立法過程中有所調整，但仍顯示法人治理制度設計仍面對政府政策思考較保守與漸進改革的現實。建議政府應檢討現行制度，在確保照顧品質與受照顧者權益保障的前提下，適度放寬過於嚴格的限制性規定，如長照社團法人符合特定條件可考慮簡化董事會設置，以符合其實際運作需求。如同受訪者 A1 和受訪者 C2 均提到壽險業投資長照的議題，在現行制度下「壽險業者不太想投資」，建議政府重新評估產業投資限制，在確保照顧品質的前提下，適度開放資金進入，促進長照產業發展。此外，研究發現公益長照社團法人實際設立數量遠低於政策預期，建議政府探究原因，發展更多元、更彈性的法人組織型態，以滿足不同機構的特殊需求。

本研究認為，住宿型長照機構法人化的一個重要目標是促進產業專業化與規



模化，以提升服務品質和經營效率。受訪者 B1 指出，法人化開啟了機構規模擴大的可能，「一個法人最多設立 10 家住宿式長照機構，每家最多 200 床，總計 2,000 床」，此一政策方向不僅能達到規模經濟效益，亦有助於解決受訪者 A1 提及的「財務不夠應付評鑑所需人力」的困境。為促進產業永續發展，建議政府應將法人化視為產業升級的契機，而非僅是管制工具，具體措施包括引入智慧照顧科技應用、發展跨專業整合照顧模式、推動產學合作培育專業人才等，特別是在人力短缺問題上，建議政府應結合法人化政策，發展更具吸引力的照顧服務職涯路徑，包括薪資待遇提升、職涯發展規劃及專業形象提升等。此外，研究發現長照法人在實務運作上仍面臨諸多挑戰，建議建立長照法人交流平台，促進經驗分享與協作，共同面對產業挑戰。

參考文獻



壹、中文部分

一、學術期刊、論文、書籍

- 王文科、王智弘，2010，〈質的研究信度和效度〉，《彰化師大教育學報》，17:29-50。
- 沈佩蓉，2021，〈住院醫師適用勞基法之政策形成過程-多元流程模式之觀點〉，國立臺灣大學碩士論文。
- 李玉春，2017，〈長期照顧服務法之立法、修法與預期影響〉，《月旦醫事法報告》。
- 李文心，2023，〈我國跟蹤騷擾防制法立法過程之研究-多元流觀點分析〉，國立臺北大學碩士論文。
- 杜秀秀，2013，〈長期照顧政策模型的發展—稅賦制、保險制之比較分析〉，《社區發展季刊》，142:293-303。
- 余依靜，2024，〈住宿式長照機構法人化之政策分析〉，國立臺灣大學公共衛生學院健康政策與管理研究所碩士論文。
- 邱文達，2011，〈衛生福利的融合綜效—長期照護的前瞻〉，《研考雙月刊》，35(2):123-130。
- 林萬億，2012，《臺灣的社會福利:歷史經驗與制度分析》，台北:五南。
- 金詠順，2022，〈長照機構法人化對住宿式機構管理之影響探析-以彰化縣住宿式機構為例〉，國立雲林科技大學碩士論文。
- 周盈君，2024，〈我國產銷履歷制度之政策變遷-以多元流觀點分析〉，國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文。
- 洪珮綺，2022，〈科技偵查與隱私權保障衡平之研究〉，國立中興大學碩士論文。
- 徐幸瑜，2022，〈臺灣空氣汙染防制重大政策變遷之分析-結合多元流與斷續均衡理論〉，國立臺灣大學碩士論文。
- 許碧峰，2020，〈臺灣住宿型長照機構之市場結構與品質誘因〉，《商略學報》，12(4):269-283。

許書剛，2021，〈我國長期照顧制度變革下小型養護機構之轉型與發展-以屏東縣為例〉，高雄醫學大學碩士論文。

許惠玲，2022，〈國民旅遊卡政策變遷:以多元流程模式分析〉，國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文。

莊沅融、林佳靜，2023，〈小型老人福利機構轉型成為長期照顧法人機構之研究〉，《台灣高齡服務管理學刊》，4（2）:49-74。

黃龍冠、楊培珊，2021，〈以長照 2.0 為基礎回顧臺灣長照政策發展與評析未來挑戰〉，《福祉科技與服務管理學刊》，9（2）:212-236。

黃彥滔，2020，〈私立小型長照機構於台灣長照政策趨勢下之發展與因應對策〉，國立暨南國際大學碩士論文。

曾妙慧，2024，〈臺灣長照產業之歷史發展與課題——準市場觀點〉，《社區發展季刊》，185:38-49。

楊皓宇，2023，〈「長期照顧安排假」議題發展:多元流程觀點之應用〉，國立政治大學公共行政學系碩士論文。

劉一璇，2023，〈台灣地方議員選制改革之困境:多元流程模式理論之應用〉，國立臺灣大學碩士論文。

蔡璧竹，2017，〈長期照顧服務提供體系暨支付制度之研究——以日本介護保險制度之變革為比較對象〉，國立政治大學碩士論文。

蔡璧竹，2022，〈日本社區整合型照護體系演進對臺灣長照政策之啟示〉，《社區發展季刊》，179:258-271。

簡正鎰，2005，〈進行質性訪談研究有關倫理議題之探討〉，《輔導季刊》，41（1）:47-57。

簡志龍，2021，〈長期照顧服務法對小型老人福利機構之影響-以宜蘭縣為例〉，國立宜蘭大學碩士論文。

二、政府文書、公報

立法院，2010，〈立法院第 7 屆第 5 會期社會福利及衛生環境委員會第 24 次全體



- 委員會議紀錄》，《立法院公報》，99（47）。
- 立法院，2011a，〈長期照護服務法草案〉，立法院議案關係文書院總第 1619 號（政府提案第 12562 號），3/31。
- 立法院，2011b，〈立法院第 7 屆第 7 會期社會福利及衛生環境委員會舉行「長期照護服務法」公聽會紀錄〉，《立法院公報》，100（30）。
- 立法院，2011c，〈立法院第 7 屆第 7 會期社會福利及衛生環境委員會第 17 次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，100（34）。
- 立法院，2011d，〈立法院第 7 屆第 7 會期社會福利及衛生環境委員會第 21 次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，100（39）。
- 立法院，2011e，〈立法院第 7 屆第 7 會期社會福利及衛生環境委員會第 22 次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，100（40）。
- 立法院，2012，〈長期照護服務法草案〉，立法院議案關係文書院總第 1619 號（政府提案第 13028 號），2/23。
- 立法院，2013a，〈立法院第 8 屆第 4 會期社會福利及衛生環境委員會第 25 次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，102（84）。
- 立法院，2013b，〈立法院第 8 屆第 4 會期社會福利及衛生環境委員會第 27 次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，103（4）。
- 立法院，2013c，〈立法院第 8 屆第 4 會期社會福利及衛生環境委員會第 31 次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，103（7）。
- 立法院，2014a，〈立法院第 8 屆第 4 會期社會福利及衛生環境委員會第 34 次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，103（10）。
- 立法院，2014b，〈立法院第 8 屆第 5 會期黨團協商會議紀錄〉，《立法院公報》，104（41）。
- 立法院，2014c，〈立法院第 8 屆第 6 會期黨團協商會議紀錄〉，《立法院公報》，104（41）。
- 立法院，2015a，〈立法院第 8 屆第 6 會期黨團協商會議紀錄〉，《立法院公報》，104



(41)。

立法院，2015b，〈立法院第8屆第8會期社會福利及衛生環境委員會第13次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，104（91）。

立法院，2016a，〈立法院第9屆第1會期社會福利及衛生環境委員會第18次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，105（31）。

立法院，2016b，〈立法院第9屆第2會期社會福利及衛生環境、財政兩委員會第1次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，106（11）。

立法院，2017a，〈立法院第9屆第2會期黨團協商會議紀錄〉，《立法院公報》，106（14）。

立法院，2017b，〈立法院第9屆第4會期社會福利及衛生環境委員會第3次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，106（81）。

立法院，2017c，〈立法院第9屆第4會期社會福利及衛生環境委員會第7次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，106（93）。

立法院，2017d，〈立法院第9屆第4會期黨團協商會議紀錄〉，《立法院公報》，107（9）。

立法院，2017e，〈長期照顧服務機構法人條例草案〉，立法院議案關係文書院總第1619號（政府提案第16121號），9/1。

行政院，2007，《我國長期照顧十年計畫—大溫暖社會福利套案之旗艦計畫》。

行政院，2012，《我國長期照顧十年計畫中程計畫（2012至2015年）》。

行政院，2016，〈行政院會通過「長期照顧服務法」部分條文修正草案〉，10/6。

國軍退除役官兵輔導委員會，1964，〈國軍退除役官兵輔導條例〉，最後修正日期：2023年5月24日。

國家發展委員會，2024，《中華民國人口推估2024至2070年》，<https://pop-proj.ndc.gov.tw/>，最後瀏覽日期2025年1月8日。

監察院，2017，〈樂活老人長照中心火災案 監察委員高鳳仙、蔡培村提案糾正新北市政府及衛生福利部〉，https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=124&sms



=8912&s=8052, 6/8。

衛生福利部，1980a，〈老人福利法〉，最後修正日期：2020年5月27日。

衛生福利部，1980b，〈身心障礙者權益保障法〉，最後修正日期：2021年1月20日。

衛生福利部，1990，〈身心障礙福利機構設置標準〉，最後修正日期：2023年6月21日。

衛生福利部，1991，〈護理人員法〉，最後修正日期：2023年6月21日。

衛生福利部，2015，〈長期照顧服務法〉，最後修正日期：2021年6月9日。

衛生福利部，2016，〈長期照顧十年計畫 2.0（核定本）〉。

衛生福利部，2017，〈106年醫事機構服務量統計年報〉，
<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/lp-5099-113-xCat-y106.html>。

衛生福利部，2018a，〈長期照顧服務機構法人條例〉。

衛生福利部，2018b，〈老人生活狀況調查報告〉。

衛生福利部，2023，〈住宿式長照機構清冊〉，1966長照專區，2023年12月31日，
<https://1966.gov.tw/LTC/lp-6443-207.html>，瀏覽日期：2024年4月13日。

三、網際網路

TVBS 新聞網，2018，〈醫療安養機構火災頻傳 近 10 年奪 37 命〉，8/13，
<https://news.tvbs.com.tw/local/972623>。

ETtoday 新聞雲，2022，〈模範護士經營長照失火釀 7 死 賠償緩刑再爆住民噙食窒息身亡〉，<https://www.ettoday.net/news/20220720/2298220.htm>，7/20。

三立新聞網，2016，〈樂活老人安養中心惡火害 6 死 負責人驚傳脫產換人〉，
<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=163894>，7/13。

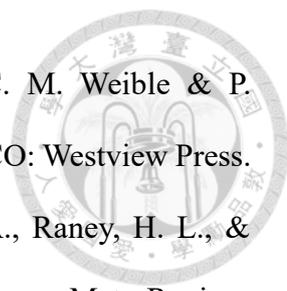
中華民國家庭照顧者關懷總會，2023，〈家庭照顧者看 2024 總統大選政見線上記者會〉，<https://www.familycare.org.tw/>，2023/11/28。

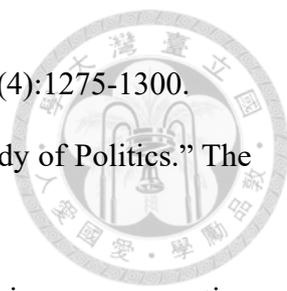
苦勞網，2016，〈終結長照機構管理亂象、引導市場走向正軌〉，
<https://www.cooloud.org.tw/node/86943>，11/21。

貳、英文部分

- Ackrill, R., & A. Kay. 2011. "Multiple streams in EU policy-making: the case of the 2005 sugar reform." *Journal of European public policy* 18(1): 72-89.
- Arthur, W. B. 1989. "Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events." *The Economic Journal* 99(394):116-131.
- Béland & Howlett. 2016. "The Role and Impact of the Multiple-Streams Approach in Comparative Policy Analysis." *Journal of Comparative Policy Analysis* 18(3):221-227.
- Blankenau, J. 2001. "The Fate of National Health Insurance in Canada and the United States: A Multiple Streams Explanation." *Policy Studies Journal* 29(1): 38-55.
- Braun, V., & Clarke, V. 2006. "Using thematic analysis in psychology." *Qualitative Research in Psychology* 3(2): 77-101.
- Cairney, P., & Jones, M. D. 2016. "Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory?" *Policy Studies Journal* 44(1): 37-58.
- Dolowitz D. P. & Marsh D. 2000. "Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making." *An International Journal of Policy and Administration* 13(1):5-24.
- Hacker J. S. 2004. "Dismantling the Health Care State? Political Institutions, Public Policies and the Comparative Politics of Health Reform." *British Journal of Political Science* 34(4):693-724.
- Hawkins, B., & McCambridge, J. (2020). Policy windows and multiple streams: an analysis of alcohol pricing policy in England. *Policy & Politics*, 48(2), 315-333.
- Herweg, N., C. Huß, & R. Zohlnhöfer. 2015. "Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework." *European Journal of Political Research* 54: 435-449.
- Herweg, N., N. Zahariadis, & R. Zohlnhöfer. 2018. "The Multiple Streams Framework:



- 
- Foundations, Refinements, and Empirical Applications.”In C. M. Weible & P. Sabatier(Eds.), *Theories of the policy process*, 17-53. Boulder, CO: Westview Press.
- Jones, M. D., Peterson, H. L., Pierce, J. J., Herweg, N., Bernal, A., Raney, H. L., & Zahariadis, N. 2016. *A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review*. *Policy Studies Journal*, 44(1), 13-36.
- Kay A. 2005. “A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies.” *Public Administration* 83(3):553-571.
- Kendall, J. 2000. "The mainstreaming of the third sector into public policy in England in the late 1990s: whys and wherefores." *Policy & Politics* 28(4):541-562.
- Kingdon, J.W. 2003.“*Agenda, Alternatives, and Public polies*, 2nd edition.”New York: Addison-Wesley Education Publishers Inc.
- Knaggård, Å. 2015.“The Multiple Streams Framework and the problem broker.”*European journal of political research* 54(3):450-465.
- Kvale, S. 1996.“*Interview Views: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*”Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Le Grand, J., & Bartlett, W. 1993. *Quasi markets and social policy*. Macmillan.
- Lovell, H. 2016.“The role of international policy transfer within the multiple streams approach: The case of smart electricity metering in Australia.”*Public Administration* 94(3): 754-768.
- Mahoney, J. 2000. “Path dependence in historical sociology.” *Theory and Society* 29: 507-548.
- Mahoney J. & Thelen K. 2010 “*A theory of gradual institutional change*.” Cambridge University Press.
- Mintrom, M., & P. Norman. 2009.“*Policy entrepreneurship and policy change*”*Policy studies journal* 37(4): 649-667.
- Peters B. G., Pierre J. & King D. S. 2005. “The Politics of Path Dependency: Political

- 
- Conflict in Historical Institutionalism." *The Journal of Politics* 67(4):1275-1300.
- Pierson, P. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *The American Political Science Review* 94(2): 251–267.
- Gajender Thakur. 2018. " Ageing in East Asia challenges and policies: a comparative study of welfare services for the elderly in Korea and Japan ." *Lensa Budaya* 13(2):96-109.
- Yanow, D. 2000. "Conducting Interpretive Policy Analysis." SAGE Publications, Inc.
- Zohlnhöfer, R. 2016. "Putting Together the Pieces of the Puzzle: Explaining German Labor Market Reforms with a Modified Multiple-Streams Approach." *Policy Studies Journal* 44(1): 83-107.
- Zhu, X. 2008. "Strategy of Chinese policy entrepreneurs in the third sector: challenges of "Technical Infeasibility". *Policy Sciences* 41(4), 315-334.