

社會服務面對市場化風潮下的真實回應，
順從或是突破？

章思偉、黃盈豪、顏采宜

目錄

前言	2
壹、台灣長期照顧制度發展脈絡	2
貳、訪談內容	5
參、訪談分析	14

前言：

本篇文章我們希望探討當社會服務產業面對市場化的趨勢和運作時，工作者是如何回應與作為的，在這樣的運作模式底下，工作者對於市場化所造成的品質、勞動情況是順從亦或是有所突破的，而目前社會服務業最市場化取向的便是長照機構，因此我們選擇了長照機構做為研究方向，進行市場化與工作者之對話。而本文將會先簡短介紹台灣長照制度市場化的發展與脈絡，進而進入四位工作者的訪談，讓讀者能夠真實看見市場化底下工作者的回應與想法，而後是筆者的分析與結論建議。

壹、台灣長期照顧制度發展脈絡

根據林萬億（2009）和余尚儒（2014）對台灣長期照顧歷史的介紹，我將台灣長照發展分成四個時期，第一個時期為未法制化的時期，最重要的分隔時期便為 1980 年老人福利法和殘障福利法制定且實施時，1980 年代以前老人服務並沒有專有的機構，主要為承襲日本救濟院而來的仁愛之家進行服務，而當時日本所留下的仁愛之家，多為政府鼓勵私人接手經營而持續運作的，截至 1981 年時，總共有公立 9 所、私立 25 所，可看出當時老人福利已經多為私人營運了。第二個時期則為福利推動初期，主要為 1980 年到 1995 年期間，1980 年老人福利法和殘障福利法開始實施，許多社會福利開始逐漸推動，政府漸漸推動社會福利，開始有專業提供和服務的社會福利概念，並且逐漸成長和增加。然而，1995 年後到 2000 年之間則出現大量民營化和營利合法化的狀況，推動社會福利民營化並且鼓勵民間興辦老人福利服務，政府為了規範小型養護機構，更將老人福利機構設立標準降低，降低 49 床以下小型安養護機構的設置標準，使其得以容易符合法規，以提升立案數，此舉造成許多營利的小型安養護機構得以合法的存在社會福利的領域當中，造成老人福利出現非營利和營利的模糊空間。

表一 台灣長期照顧制度發展脈絡

時期	內容
未法制化時期 (1980年以前)	<ul style="list-style-type: none"> ● 1980年以前,承襲且鼓勵私人接手經營日本救濟院(後改為仁愛之家)為主,無專收老人照顧機構,1981年止,公立9所,私立25所。
福利推動初期 (1980-1995年)	<ul style="list-style-type: none"> ● 1980年頒布實施老人福利法、殘障福利法 ● 1983年內政部社會司訂頒「加強結合民間力量推展社會福利實施計劃」 ● 1993年「老人福利推動聯盟」組成 ● 1994年行政院「社會福利政策綱領暨實施方案」
民營化、營利化 合法時期 (1995-2000年)	<ul style="list-style-type: none"> ● 1997年老人福利法修法將老人福利機構類型擴大,並根據「推動社會福利民營化實施要點及契約書範本」,獎助民間機構辦理老人福利服務 ● 1998年內政部「加強老人服務安養方案」 ● 1998年修正「老人福利機構設立標準」,降低49床以下小型安養護機構設置標準,以提升立案數-老人福利 ● 1998年衛生署「老人長期照護三年計劃」 ● 2000年行政院「建構長期照顧服務福利及產業發展方案」
利用民間投資擴 充需求時期 (2000年至今)	<ul style="list-style-type: none"> ● 2005年衛生署「長期照護社區化計劃」 ● 2007年金融監督管理委員會修訂「保險業資金辦理專案運用公共及社會福利事業投資管理辦法」第四條,開放保險業者投資社會福利事業 ● 2007年經濟部「健康照護服務產業發展方案」

	<ul style="list-style-type: none">● 2007 年行政院「我國長期照顧十年計劃」● 2012 年簽署「兩岸服務貿易協議」，開放中資投資中小型養護機構● 2014 年「長期照顧服務法」立法院初審通過● 2017 年「長期照顧保險法」預計上路
--	---

表為作者自行整理

資料來源：

林萬億(2009)。台灣的社会福利-歷史經驗與誌度分析。臺北市：五南圖書出版。

余尚儒 (2014)。臺灣市場導向長期照護體系的形成：政治經濟學的分析(碩士論文)。國立成功大學，台南市。

以上可得知，台灣長照制度不斷在朝向市場化與營利化發展，特別是長照機構開放 49 床以下的私人設立且合法後，更是市場化明顯展現的時期，且一直延續至今，然而，究竟這樣市場化的運作方式，對於工作者而言會有哪些想法，工作者面對這些市場化的運作模式時，自身的工作內容、工作條件、對機構的想法為何，都是本文想要探討和了解的，因此，以下便就受訪者的內容加以分析。

貳、訪談內容

本次訪談有四位社會工作者，兩位工作於小型機構，兩個為大型機構，且其中有一人是經營者的角色。四人皆為社會工作背景出身，經驗分布於宜蘭、台北、台南、屏東等地。以下便透過四位個別的案例分享讓讀者能夠看建實務工作者真實的想法與經驗。

一、小羅

(一)、機構品質

受訪者小羅家裡曾在台北開過小型老人養護機構，在天母，約 11-12 年，但因為老人福利法在 2007 年修法，硬體要求增加，成本會增加太高，且要減少床位（限縮在 49 床以下），所以收掉回屏東（硬體成本低很多），目前正在重新再起，大約 1-1.5 個月後會開始營運。

小羅強調自家機構第一要件就是百分之百遵守法律，絕不超收床位，這是他覺得不可以超過的底線。進一步詢問，他表示屏東其他的小型養護機構大多超床問題嚴重，100-120 床都有可能。空間都很狹窄，機構都只是給老人一個床跟椅子就好，品質很差。

他認為現在長照品質普遍不佳，政府的把關效能不彰。像是機構設立的審核，以及設立後三年一次的評鑑，機構只要在評鑑那天做做樣子，搞好紙本資料就好。甚至還有聽過機構會在評鑑委員來的時候，會藏老人，把超收的老人送上遊覽車出去玩，讓機構呈現出收容的床數維持在法定人數以內。小羅說自己家開的機構，他還蠻強調品質要好，像是會蓋小型木屋當作老人的休閒空間。而且也自豪家裡之前在台北開的養護機構臥床率低，照顧品質比較好，也有規劃生活起居空間。

他曾參與過老人福利聯盟推的 ombudsman，就是去機構跟住民訪問，了解住民問題，再反映給機構。覺得像這種評估機構服務品質的機制就比目前的評鑑制度好。他也因為要在屏東開機構，曾去其他機構談過，以自家有老人要入住的理由去了解其他機構的服務。

(二)、收費與營利

小羅說收費沒有如政府所稱的有公定價格，但因為有些人有中低收入戶補助，會依照各地方政府的補助額度調整價格，像是低收入戶補助可以達到 26,000。目前設定是每人每月 23,000，在屏東算高的，聽過當地最低是 16,000。但他表示其實有些機構是純用談的，也就是同一機構可能每人收費也不一樣，也沒有固定的價格，服務上也因為購買的服務不同有差異。

他認為業界不論組織法定性質是營利還是非營利，其實都是實質營利化，而且也應該要營利，因為如此員工才有合理足夠的待遇。而小型機構的收入是有上限，有天花板的，最高只能收到 49 床讓機構收入固定，利潤大約在 15-20%，他覺得其實就算營利也沒有多少可以賺。

(三)、勞動

機構人力方面，照顧服務員與老人的比例是 1:8（白班），晚上大概會 1:25。一班 12 小時，含休假人力估算，大約需要 10 名照服員。他強調會雇用社工 1 名（而小型機構多半不會雇用），另外像營養師等就是請兼職。行政方面則只有主任 1 人，抓大小事務，沒有另外人力。會計交給會計師事務所處理。整體來說機構的人力算是蠻精簡的。

照服員因為值一班要 12 小時，所以其他機構普遍目前都超時工作（超過兩周 84 小時的工時）。機構內外勞與本勞比例為 1:1（法律規定），外勞薪資 15,840，但要提供住宿。本勞月薪 30,000 都有可能，且不用提供住宿，但不論本外勞都會再扣機構的伙食費。外勞以來自越南的居多，聽說外勞反而比較為了增加收入愛加班。

(四)、對於服貿的看法

對於服貿開放社會服務業，特別是小型機構部分，他認為不會有影響，反而覺得如果中國業主比較好，可以淘汰台灣本地的不良機構。當然中國可能會仗著大資本削價競爭，不過也認為中國大概不會有多少資本進來，因為小型機構的利潤不高，不具有吸引力。自己從開業的老闆角度看，也不排斥任何資本投資。認為重要的是機構的品質而不是資金來自哪個國家。目前機構的資金都來自台灣，但品質也沒有多好，不如找外資來試試看。

不過自己也坦言，開放中資進入，可能會有那些國家安全影響的問題，這他也不否認，但從訪談過程中也感受到，他覺得這些可能也不是他身為小機構業者可以管到的事情。他也聽說服貿主要是台灣的壽險業想登陸才談社會服務業的。前幾日聽同業說政府可能因為服貿要通過，因為不想衝擊到本土的市場，所以反而會從現在開始加強審核小型機構的設立，因而擔心可能影響到自家機構的營業執照發下來。

(五)、對長照未來之想法

小羅認為長照的業者心態要調整，因為戰後嬰兒潮進入老年的世代來臨，比起上一代更加要求品質。不能再像以前一樣只是把老人塞滿機構賺錢，造成服務品質低落。認為自己要願意在老年時使用自家機構的服務很重要，如果自己都不喜歡這種服務，那更不用說吸引社會大眾過來。機構也會有給家屬活動的空間，比如閱覽室，讓家屬也可以帶小孩來，他認為一般機構的空間設計太過機械化，沒有人性化的設計。

並且舉例像是以前也有過立法造成收容床數因建築空間不足變少的情況，像是1997年前家中機構是50床，但因為空間小，立法後只能收21床。表示品質的要求是時代轉變下的結果。業者如果心態不改變，那以後就真的會被淘汰掉。

最後則是提到各縣市的養護機構都有業界的協會，就是大家合組起一個團體，一開始的目的是要去做政策的遊說，讓法規可以對業者比較友善，像是台北的同業團體就有在做，但屏東這邊的協會功能不彰，沒有辦法產生影響力。

二、阿姐

(一)、機構品質

在阿姐兼職的機構當中，都會維持在主管機關核定的價格之下，但經常會有削價競爭的情況，他說他所知道的機構都會符合法規，但法規之下為了求生存還是很會鑽，例如他也聽聞過有沒良心的業者會讓服務對象睡倉庫、睡地板，甚至吃到地上都是蛆也沒人清理，且超收的情況佔大多數，甚至有

時候還會官官相護打電話來問人有沒有藏好。

但阿姐認為那是政府法規限制太嚴苛又不一致導致業者無法生存的原因，價格上限的存在，只會讓業者無法平衡許多既有且必須成本，例如冷氣、水電、餐食等都是一定要付出的成本，也不能省下來的，但價格上限加上床位上限，會讓這些成本無法讓更多人一起分攤，也因此業者勢必會超收。

且現在很多法規都太不一致，消防單位、社會單位要求的都不一樣，三年前說可以、三年後又說不可以，可是像很多東西都不是可以常常修繕的，例如電梯高度可能修一次就要幾百萬，這不是業者有辦法負擔的，政府若需要機構不把成本轉嫁到服務對象身上，又想要維持好品質，在硬體設備和服務上有要求的話，也必須要給一點補助。

另外評鑑也是造成品質低落的原因之一，很多時候評鑑都交給專家學術的學者，但他只會一昧的看你做的好不好，根本就不會給輔導和信心，有時業者詢問老師該怎麼寫比較好，老師還會反問他連計劃書都不會寫，怎麼當一個業者。且很多時候評鑑時，工作人員為了評鑑都睡很少，那一個禮拜只睡一兩個小時也是有看過，阿姐非常認為這樣是無法讓照顧品質做的好的。

(二)、收費與營利

因為現在政府看到很多機構都會巧立名目亂收，所以管的較嚴格，會使用契約要求收費，且需要詳列項目和開專戶處理，因此機構幾乎都不會超過上限規定的核定價格，但幾乎都會削價競爭，使用超收的情形來平衡成本。機構都不會虧損，但阿姐認為也不像是營利事業，既不是社福單位，也不是營利事業般只會賺錢而沒有彈性，因為有時候機構也會願意吸收付不出錢的人，很多機構其實是有賺沒虧就好，不會要求太多，因為對他們來說，當初出來創造就只是想照顧長輩，不知道有那麼多法規需要遵守，導致越來越難生存。阿姐認為這些機構跟非營利組織沒什麼不一樣，非營利組織為了求生存也是會需要一些盈餘。

(三)、勞動

對機構來說專請一個社工評鑑會加分很多，這部分在評鑑上比重蠻大的，阿姐主要是用兼任的方式在不同的機構兼任，兼任的話一個時段為四小時共 2 千元，如果機構有 40 人，就必須一個月去兩個時段，工作內容主要

是文書處理和撰寫很多表單和分析報告，帶團體、有時也會協助機構安排服務流程，更多時候是給機構和工作人員信心，對他們做倡議，讓業者和工作者有信心自己可以成為一個講求品質的照顧者，而阿姐薪水是直接跟老闆談的，而阿姐也不會讓老闆降價。

對於阿姐來說，在長照領域社工很容易被當做文書處理、或者帶團體的、或者心理輔導人員，但他認為這都不是社工真正的專業，社工的專業是在這當中成為一個平衡點，把很多不同專業兜在一起，透過評估、找資源、轉介、結合、讓機構知道社工可以協助他做很多提升品質的事，甚至幫忙寫評鑑時，也不是寫就好，還要做整合的動作，在撰寫過程中對機構做倡議，幫長輩發聲，例如當長輩沒有錢可以付補助以外的錢時，可以對機構倡議，讓他願意做到像社福團體那樣，願意吸收那些錢。

阿姐認為很多社工不會發揮自己的價值，因此老闆不知道請社工要幹嘛，薪資當然不會給高，且認為如果沒有找到自己的價值和認同，很容易就會被取代，要讓老闆不是因為評鑑才請社工，而是要讓老闆知道有這個社工對機構幫助很多，如何協助組織找到一個溝通的管道、上對下、水平、垂直的溝通是他覺得很重要的，也是他覺得的定位。

(四)、對於服貿的看法

阿姐說他認識的業者幾乎都很期待趕快開放，因為他們認為現在機構人力很不足，且外勞照顧上會有語言隔閡，若可以使用中國的工作者將會有很大的利益，雖然法規上規定不能讓非管理階層的人進入工作，但阿姐認為機構一定有自己的對策可以因應。

但他自己是持反對意見的，認為民情是不同的，中國的工作者無法聽懂台灣的多元語言，也根本不知道民俗風情，他比較傾向用在地的工作者，對服務對象和品質才是最好的。

另外，他也認為開放後對本國勞力一定會有影響和排擠，許多工作條件會被拉低、工作機會會減少，但他覺得必須回到為何本國人力不足去思考，為什麼本國人力不願意進入這樣的產業，導致業者必須使用中國人力，這是反服貿時大家可以思考的問題。

(五)、對長照未來之想法

阿姐認為法規的一制性和明確性是最重要的，很多業者都因為法規和評鑑而無法好好兼顧品質，政府不應該只是看那些表面的評鑑資料，卻不注重真正的品質，不用一種輔導和倡議的方法去協助業者成為資源連結者，當政府讓業者覺得只是一個找碴的角色時，業者只會恐懼和害怕，當工作者都因為評鑑戰戰兢兢而每天工作在恐懼之中，是無法保有品質的，這也是很多工作者不願意進入長照體系工作的原因，因為每天要做這些評鑑根本看不到專業的價值。

如何讓法規明定到底要讓這些業者站在什麼角度，不要模糊，到底是一個營利者還是資源連結者，這兩個角色是不一樣的，可是現在這個模糊空間，會讓很多業者難以適應和生存，因此阿姐認為，政府應該要真正的聽到業者和工作者的心聲，而不是對立的，要如何加強他們提升品質的信心和資源，才能讓長照制度長遠的走下去。

三、受受

(一)、機構品質與收費標準

受受一直對機構品質覺得讚賞，認為機構比起其他同業來說，品質算很好的，且每次評鑑跟排名時，都是榜上有名，機構的團體活動很多，且硬體設備也很不錯，但機構的收費算高，一個月要兩萬八千元，去年到今年整整漲了一千，受受並不知道政府有公定的價格上限，也不清楚機構為何收的較高，且評鑑時不知道有沒有時價報上去。但表示機構對於收費也還是有些許彈性，對於申請低收補助的人會先要求一樣補齊兩萬八千元，除非真的有困難，機構才會自行吸收差額。而服務品質看不太出來會因為收費高低而有差異，但餐食的部分會因為收費高低而有差異，在營養上面會做調配。

對於營利與否，受受沒有太多想法，但認為機構收費要符合成本效益才能生存，且機構要維持高品質，收費較高應該也是理所當然的。

(二)、勞動

工作內容主責老人工作，主要協助申請低收和各種補助，文書工作較多、也會帶團體，但受受覺得社工做太多文書工作，卻少了個案的接觸，很

多時候他看不見自己的價值，覺得其他專業都有自己的定位在，但在長照領域中不知道社工的定位是什麼，也提到老闆之前曾向他說過，社工做的事好像很簡單。

受受每天八點上班，機構規定五點半下班，但經常因為自己覺得想把事情做完而拖到六、七點，為期將近三個月的評鑑準備期，甚至都九、十點才下班，有時假日有活動，雖然主管沒要求協助，但自己還是會主動去，很多時後覺得是自己主動要負責去做那麼多，所以不敢要求或者詢問加班費的事情，對於有沒有加班費的制度也不清楚，但老闆曾經因為某一次活動到晚上十點而給五百塊的津貼。

受受的薪水是兩萬六，但要扣掉勞健保、請假，之前考社工師請假時也被扣錢，他覺得老闆不覺得考這個試有什麼重要的，也看不見他以及社工的價值所以才會這樣，兩萬六生活大致過得去，也覺得自己做的事大概是符合這樣，但發現護理師大概都有三萬以上，不知為何社工和護理師有這樣的差距。

另外針對外籍的照服員，受受表示會有照顧上的些許困難，溝通上跟長輩偶爾會有瓶頸，因此會請社工協助。

(三)、對於服貿的看法

受受表示老闆認為應該要開放，這樣才能淘汰不好的品質的機構，認為就是應該要有競爭才能保有好的品質，而受受自己表示，因為機構是大型機構，因此應該不會有影響，且也對自己機構表示有信心不會受到影響。

(四)、對長照未來之想法

認為社工的角色定位應該要更清楚，護理師有自己可以做的事，照服員也有服務的提供，但社工在機構很像在打雜的，沒有明確的工作價值，有時候照服員有需求也會請社工協助，社工做較多的事，似乎就只有協助申請補助等文書工作，但到底社工在機構內可以發揮什麼力量是受受一直感到不到的，受受認為員工的訓練，該有什麼內容，應該也是社工可以協助安排的，但在機構中卻給其他人員安排，對於許多職責和工作內容他是有一些想法的，但卻因為老闆對社工價值的輕用，讓他覺得沒有發揮到。

四、小籃

(一)、機構營運

小籃在大型安養機構工作，機構本身混合長照與養護。而會如此，是因為評鑑委員要求，認為機構要有從安養（包含輕度養護）到長照養護，可以在長輩生理機能逐漸減弱時，不用換機構就可以持續居住在同一地點，所以要求不只是安養，要有養護的床位。機構目前約 7-8 成的住民是安養，其他為長照養護。

機構位於台北地區，為大型機構，機構目前床數為 280 床，尚有另一大樓在施工（約 1 億多的經費），完工後會變成 500 床。長照的不到 50 床，未來希望可以增加到 100 床。衛福部在床數上面盯很緊，每周都會來電機構確認床數。小籃認為機構目前營運上是虧損的，機構是非營利組織，已經 20-30 年了，創立時跟政府合作，所以現在機構的土地還是政府的，只是地上物屬於機構本身。

收費方面，安養的收費從 16,000-20,000 不等，如果是長照養護，就要 30,000。而如果領有身障手冊，可以補助一萬多。費用的話，公部門沒有公訂價，但收費要通過審核，公部門的要求是收費要合理，所以價錢還是受到管制。

(二)、社工與勞動

小籃覺得社工的工作主要是處理長輩的雜事，沒有辦法做個案工作，大多是調解糾紛，修電視、天線這種事情。有時會規劃活動。機構有 6 個社工，因為法規規定 40-60 床要有一位社工。所以機構會聘足人數。

其他雇員都要依照老人機構設置辦法，另外有聘營養師、廚師、護理人員、照顧服務員。護理人員在安養是 1:100，在長照是 1:20。照服員在安養是 1:35，在長照是 1:10。另外有外聘兼職復健師，跟外面的復健機構合作。還有從社區醫院找醫師來定期看診。

小籃因為自己家裡住新北市較遠地區，往返太花時間，所以周一到周五都住機構（其他社工都住家裡），幾乎是 24 小時都在機構。但沒有加班費，不過可以請補休。小籃表示自己也不想請加班費，因為知道機構的財務不

佳，覺得要共體時艱，也沒有其他社工會請加班費。薪資是 35,000，但因為自己住機構，要扣住宿費。

小籃本身在另外的 NGO 待過 5 年，之後去小型長照機構 1 年，因為受不了小機構的老闆不了解社工專業，所以後來轉到現在的大機構工作，約 2 年。他覺得以後應該固定就在這領域了，因為想考專精社工師，需要累積年資，考量到自己的年紀也覺得不用再換跑道了。

(三)、長照困境

小籃認為台灣的長照機構一直很缺錢，因為人事成本高，而且要符合建築與消防法規就是一個困境，因為硬體建設與消防設施的成本墊高很多。每次修法都會帶來新的規定，要去修建設施，對機構造成負擔很大。而目前機構本身虧損很嚴重。認為資金來源就算都來自台灣，品質還是很不好。且台灣人喜愛捐助給兒少機構，老人機構少很多，大多是實物捐贈，所以機構的資本也不容易募集。

小籃舉例，大約前年到去年期間，因為消防法規改變，有很多台北的小機構無法花錢改變硬體，老闆決定乾脆收掉。聽說忠孝醫院附近的小機構一個都不剩地消失，那些機構收容的長輩也不知道面臨怎樣的狀況，被迫另尋機構。認為這其實不符合要發展社區照顧的政策，政府的法規好像為了大機構而訂。小籃覺得不應該一直都是學者在主導法規的改革。

(四)、對服貿看法

小籃覺得自己其實對這議題沒有研究，但認為依照現在小型機構業界很多鑽漏洞的狀況，就算不開放專業社工來台，中國的資本也還是會找方法把人引進來學東西。而因為自己是在大機構當社工，名聲很大，所以常接到中國的交流參訪團，接觸後覺得中國的長期照顧還差蠻多的，社工的素質也不如台灣。覺得服貿比較有可能是會有人來台灣學長期照顧，而不一定是對市場有興趣。

參、訪談分析

本次訪談以實務工作者為主要對象，共四位工作者，兩位是在小型機構，另外兩個是大型機構，且其中有一人是經營者的角色。四人皆為社會工作背景出身，經驗分布於宜蘭、台北、台南、屏東等地，且從都市到鄉村都有，但因時間等研究限制，未加以分析地區差異之影響。以下為訪談要點分析：

一、 對服貿之看法：

受訪四人中，有三人不反對服貿開放，原因多為大機構工作者覺得自己不是會開放的產業，也不會受影響。而小機構工作者覺得目前服務品質就不好，就算資本都來自台灣也是一樣環境很差，且不管機構本身是營利還是非營利性質在立案，其本質上都是營利的。也認為應該要營利，不然沒有足夠的收益可以回收成本。另一人反對者，則是除了政治傾向之外，也認為中資進來是可以對小型機構造成併購的威脅，而且也針對此點跟機構的營運者說明過。

不反對引進中資的工作者，多認為中資可能還可以來擠下台灣本地違反法規，品質低劣的機構，反而對此有所期待。但也直言小型機構的營運其利潤不高，大概只有 15%-20%，認為對於外資來說沒有什麼投資的誘因，雖然法令開放了，但覺得市場也不會有太大變動。

另外從勞動層面來看，因為此次服貿沒有開放專業人員來台，對於社工沒有直接影響，但因為現行機構有許多規避法規的行為，所以若是中資帶行政人員來台，但在實務工作上作社工等其他專業的工作也是有可能發生的，但對工作者而言仍只是存在可能性而已。

二、 長期照顧的困境：

其實服貿都不是工作者要擔心的事項，現行的機構困境才最直接面對，主要是評鑑與建築、消防法規的變動。在法規方面問題，消防設施及不同主管機關的管理標準不一，可能某個單位說可以，幾個月後另一個單位說不行，但是機構已經花成本去改變硬體設施了，這些虧損卻是機構要自己吸收。而機構如果是租屋來營運，可能其房屋的機構老舊，很難去改變硬體的規格，有一位工作者聽說過，在台北市因為消防規格的標準改變，在忠孝醫院附近的機構覺得成本無法負擔，而大量倒閉，那些業者以及服務使用者也

不知道去了哪裡。擔任經營者的受訪人也表示曾有同業提及他的機構之硬體設施可能不會通過，因為服貿要通過，但地方政府會加強審核小機構的設立，而對受訪者而言造成壓力與危機。

評鑑對於社工都很累，需要準備大量資料，小型機構雖法令上不強制聘社工，但也會為在評鑑上加分而聘任，可是老闆其實不知道社工可以作什麼，社工對自己在機構內工作的狀況，多描述為只是做些雜務，跟過往在學校學的社會工作有很大落差。但有一位受訪者可能因為較為資深的關係，認為社工是資源的连接者，會幫老人家連結資源，也以此對機構老闆進行教育，該位社工認為這就是社工該做的「倡議」。

回到評鑑上，有受訪者表示知道許多機構都是違法超收床位，造成品質低下，可能老人家就只有一張床、一把椅而已，甚至還有聽說睡在倉庫的。而這些都會在評鑑那天通通處理，聽說社會局處還會先打電話去叮嚀，機構就會在當天把老人家載上遊覽車出去，讓機構的法定床數一定合格。受訪者認為這些情況應該是來自於小型機構的收入是有天花板上限的，雖然政府沒有訂公定價格，但機構的收費政府會審核，像是在台南就只能最高到每月2萬元，政府會依照營運計劃去評估機構該收多少，所以小型機構如果依法收了49床，那也只有近100萬的收入，如果這種情況是虧損或是收入不高，要增加收入只能增加床數了，這也是造成機構超收的原因。不過此次受訪的四位社工，其機構並無超收狀況發生。

其實會作這次的訪談調查，是因為雖然反服貿社工學生聯盟因為太陽花學運趁勢而起，也提出要求社會服務業撤出服貿協議，但從三月學運到五月底舉行公民審議之間，雖然這場社運持續在運作，但缺乏實務工作者或是小型機構業者出現反對服貿。我們的論述都來自於部分社會工作學者以及間接的倡議組織，比如：老盟、殘盟，其資料多來自國外研究、各國法令制度比較、統計資料等，缺乏直接的第一線工作者與服務使用者的聲音。我們認為應該要來自更基層的聲音被發現，所以透過七到九月這段期間進行討論與訪談，也找到了四位相關的社會工作者。但因為目前團體能量有限，本次訪談沒有擴張到服務使用者上面。

本次訪談研究發現實務認知與學界、社運有很大的落差，雖然聯盟的論述中對於機構被中資壟斷等等的可能性是存在的，但這些問題也不是實務界目前迫切

要處理或去思考的，應付法規的改變與主管機關的評鑑才是最主要的議題。且此一市場其實獲利不高，認為對於中資而言並無吸引力，應該是台灣的照顧產業想進軍中國才談的，比如壽險業或是林口養生村之流的高消費長照服務。而目前都是台灣資本在長照市場，但品質不佳，違反法規的情況，也讓工作者對於是否該只要本國資本是否定的，認為如果中資進來品質比較好也是很樂於接受。資本來自何方不是重點，品質才是重要的。

對於實務工作者沒有跳出來反對服貿，依照訪談內容，我們認為可能是因為實務工作者要處理日常工作就已經很忙碌了，沒有心力去思考更遙遠的貿易協定等政策，也會認為機構本來就很缺錢，所以開放資本進來也許是好事。

這些訪談的論點都跟原本聯盟的立場有許多差異，雖然聯盟本身有實務工作者加入，但皆非老人長照領域的社工，而其他參與者多為學生，論點也來自教授或是倡議團體的意見，鮮少有直接接觸第一線現場的工作者或服務使用者。我認為聯盟在學運期間跳出來主張自己的立場並採取行動是值得稱許的，但也在初次投入的學習過程中，也會面臨到不夠草根，缺乏基層聲音的困境，從過往學界論述中跳脫出來，建立自己與人民的直接對話，可能是聯盟未來要努力的方向。