

資源活化策略之探討－以退輔會榮民之家為例

我國財政問題日益嚴峻，為改善當前財務壓力，政府推出「財政健全」方案，其中統籌可用財力資源多元籌措面向，內容包括全面推動資產活化，而退輔會轄下有 16 所榮家，資源龐大，其亦面臨進住人口逐年遞減之現象，若能將現有資源妥適規劃，不但能提升現有資源運用效能，亦能為政府帶來活水。

林綺芳（國軍退除役官兵輔導委員會會計處前專員）

壹、前言

我國財政問題日益嚴峻，中央政府近幾年來持續採取各項預算改進措施，積極籌措財源並節減支出，但由於我國國際競爭力未見明顯提升及賦稅負擔率偏低等因素，以致政府收入未能明顯增加。為改善當前財務壓力，政府推出「財政

健全」方案，它包含控管年度舉債額度、調整支出結構、統籌可用財力資源多元籌措等 3 個面向。國軍退除役官兵輔導委員會（以下簡稱退輔會）轄下有 16 所榮家，資源龐大，其亦面臨進住人口逐年遞減之現象，若能將現有資源妥適規劃，不但能提升現有資源運用效能，亦能為政府帶來活水。

貳、榮家成立緣由及組織概況

一、榮家成立緣由

榮家之設置緣於民國 41 年，國防部為提高國軍戰力，建立退除役制度，使軍中老弱殘障官兵退出軍隊，以儲備兵員，增加國防力，惟這些老殘

兵來自大陸，單身在臺未成家，必須妥為安置，遂由國防部聯勤總司令部設立「陸軍臨時教養院」，負責退除役官兵安養工作。之後因人數日增，於民國 42 年交由臺灣省政府以克難方式在新竹、臺南、屏東、花蓮經營，優先安置傷殘及單身無依之退除役官兵，此為榮家

之創始，直到民國 43 年退輔會成立後，規劃為退輔會專責業務。民國 53 年制定國軍退除役官兵輔導條例，將設置的安養機構正式定名為「榮譽國民之家」（簡稱榮家）。

二、榮家組織概況

退輔會原有 14 所榮家及 4

所自費安養中心，102 年 11 月 1 日配合組改，簡併為板橋、臺北、桃園、新竹、彰化、雲林、臺南、白河、佳里、岡山、屏東、花蓮、馬蘭、八德、中彰、高雄等 16 所榮家（圖 1），遍布全省，其主要任務為對榮民依其條件，提供全部供給制（榮民每月可領 14,150 元之就養給付，住榮家免付費）和部分供給制（榮民無就養給付，住榮家須支付服務費）之安養、養護服務。為考量榮民夫婦無依無舍安養之需要，已分別於八德、花蓮、白河、佳里、臺南、馬蘭等榮家辦理夫婦安養；又基於身心障礙榮民自費養護實際需要，分別於安養機構中設置自費養護專區，以安置失能或失智之身心障礙者自費養護，是政府老人照護體系重要的一環。

參、榮家當前面臨問題

榮家之設立本有其歷史任務，係為收容單身無依且身心障礙或年老無工作能力之退役榮民，使其能獲得最妥善之照

圖 1 榮家分布圖



資料來源：退輔會網站。

論述》預算·決算

顧，得以頤養天年，惟隨時光流逝，住民已逐漸老邁凋零，進住人數最近幾年來，已從 96 年的 9,571 人降到如今（103 年 3 月）的 7,279 人，因而機構面臨了一些問題：

一、安養機構空置床位未能有效運用

經統計（表 1）榮家 98 年底進住榮民人數為 9,490 人，至 102 年底，已降至 7,666 人，5 年內銳減 1,800 餘人。進一步分析，全部供給制就養榮民

部分，正面臨舊有進住人口逐漸凋零，而卻無法有效新增就養榮民，這意味著內住榮家之需求已逐漸減少；至於部分供給制就養榮民部分，幾乎沒什麼消長，這亦顯示榮民對自費安養之意願提升有限，因此榮民進住人口逐年下降。為了讓資源充分使用，榮家陸續亦開辦了日間照護和臨托服務，也配合地方政府暫時收容風災、水災等災民，但似乎成效有限，對此，實需有積極之改善作為。

二、行政人力成本高造成規模不經濟

由於榮家是公務預算機關，各項經費支出係以「業務計畫」或「用途別」表達，成本很難劃分固定和變動，又由於榮家以安置照顧榮民為首要任務，其相關費用都由政府補貼，以全部供給制和部分供給制方式提供服務，實際損益無法評估也無意義。

為了計算榮家整體的攸關成本，採用 100 年後退輔會所屬榮家實施集中支付制度後，各機構所發生之直接成本，扣除配合政令之非攸關成本，再加計會本部對榮家外包人力之會控預算，計算榮家安養養護業務整體之服務成本（表 2），結果顯示榮家之行政人力成本過高，而平均每人之照顧成本是隨進住人數之減少而逐年增加的。

肆、榮家未來因應策略

榮家之設立有其時代背景與歷史因素，隨時光流轉，榮

表 1 榮家各年入住人數統計

單位：人					
年 別	98 年	99 年	100 年	101 年	102 年
全部供給制（就養）	7,312	6,828	6,314	5,973	5,557
部分供給制（自費安養）	2,178	2,148	2,134	2,183	2,109
合 計	9,490	8,976	8,448	8,156	7,666

資料來源：整理自退輔會網站。

表 2 最近 3 年榮家直接成本統計表

單位：千元、人、千元/人							
年度	行政人力成本	勞力外包成本	業務費	養護材料費	合計	進住人數	平均每人照顧成本
100	1,351,675	363,566	224,602	18,861	1,958,704	8,448	232
101	1,331,203	361,698	208,350	18,818	1,920,069	8,156	235
102	1,235,102	493,107	169,184	17,281	1,914,674	7,666	250

資料來源：自行整理。

家住民平均年齡已高達 84 歲，面臨逐漸凋零現象，致空餘床位數增加，頻受關切。為因應我國逐漸進入高齡化社會，與榮民人口結構之改變，資源運用之結構亦應隨之變更，以活化國有資產之效能。其可能之因應策略如下：

一、與地方政府合作安置社會老年弱勢失能者

根據內政部的統計資料，我國自 82 年起邁入高齡化社會以來，65 歲以上老人所占比率持續攀升，102 年底已達 11.53%。衡量人口老化程度之老化指數（65 歲以上人口比率

/15 歲以下人口比率）已從 94 年的 52.05% 增加到 102 年的 80.51%（圖 2），8 年間已增加 28.46 個百分點，顯示人口老化現象急速攀升。

老年人口之增加，自然引發大量的照顧需求，面對榮家當前資源未充分被使用，及站在協助地方政府辦理老人照護政策下，退輔會目前已著手訂定資源共享作業原則，以活用現有資源，釋出多餘的床位，成立資源共享區，並積極配合地方政府委託低（中低）收入戶老人安置照護。

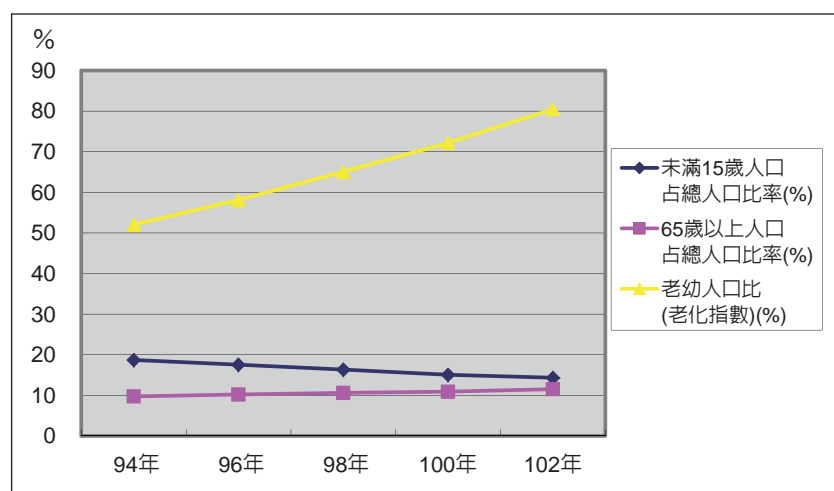
由於各縣市政府委託養護之合約版本各不同，收費標準

亦各有異，為避免執行上和收費上衍生履約爭議，建議應由退輔會在現行榮家資源共享作業原則下，衡量雙方權利義務、相對責任風險，研訂受托公費養護之制式契約書，以供榮家一致遵循；至於在收費標準上，由於成本屬性很難切割，變動成本難以計算，無法以收回變動成本方式訂價，建議先計算出安養及養護業務釋出之最經濟的床位數，以增支成本的觀念衡量，計算適當規模下的單位成本，以作為訂價之考據，否則在公務補助逐年遞減的情況下，會因補貼效應影響榮民的福祉。

二、將空床數較高之榮家劃分區域委外辦理

經由統計數據（下頁表 3）指出，截至 103 年 3 月底榮家空床數超過 100 床以上的有 7 所，這些機構由於空床量大，較符合經濟規模，若以現有之建物劃分區域，以促參方式讓民間有意經營者參與，將較具吸引力，又可提升資源使用效能。

圖 2 歷年人口統計指標



資料來源：整理自內政部網站。

論述》預算·決算

廠商可透過 ROT、擴大收容範圍接受一般民衆就養、以及自提規劃案方式辦理，為吸引民間參與意願，建議延長促參年限，以使整建成本得以

分攤，而有利長久經營。又考量榮家創立之宗旨，應以榮民眷優先入住為首要規劃，並兼顧一般社會民衆之需求，以符合社會期待。至於權利金之訂

定，建議可併採固定權利金和變動權利金，並增加激勵之誘因使收容量擴大，以創造彼此雙贏。

另位處臺南之白河、佳里及臺南三所榮家，其空床數計有 360 床，若能進行榮家間之整併，則可挪出整所榮家區域進行促參。以佳里榮家為例，其地處偏遠，榮民入注意願不高，進住率不到 50%，但當地環境清幽，若能將現有住民由白河及臺南榮家容納，將佳里榮家藉由促參，讓民間經營者規劃軟、硬體設施，在不影響榮民權益下，擴大收容範圍，將可增加整體效益。

三、與衛福部老人之家整併

立法院曾就退輔會所屬榮家與衛福部所屬老人之家提出意見，認為榮家與老人之家同屬安養機構，卻事權不一，相關設施及主管機關疊床架屋，造成資源散置，亟待整合。

站在整體資源整合之立場，機構間之整併立意雖佳，惟面對組織任務及當前客觀條

表 3 榮家 103 年 3 月底進住人數統計表

機 構	103.03.31			
	床位數	進住數	空床數	空床率
總 計	8,735	7,279	1,456	16.67%
板橋榮家 ^註				
臺北榮家	909	846	63	6.93%
桃園榮家	870	790	80	9.20%
八德榮家	700	571	129	18.43%
新竹榮家	574	431	143	24.91%
中彰榮家	358	276	82	22.91%
彰化榮家	541	443	98	18.11%
雲林榮家	511	389	122	23.87%
白河榮家	522	464	58	11.11%
佳里榮家	322	165	157	48.76%
臺南榮家	532	387	145	27.26%
高雄榮家	479	398	81	16.91%
岡山榮家	861	746	115	13.36%
屏東榮家	516	412	104	20.16%
花蓮榮家	490	497	-7	-1.43%
馬蘭榮家	550	464	86	15.64%

資料來源：退輔會網站。
註：因板橋榮家家區整建，98 ~ 102 中程計畫期間原進住人口分散至其他榮家。

件，如設立依據、管理辦法、組織型態、服務對象皆有不同，機構間之整併並不適宜；而其亦有空床率問題，若站在資源活化之觀點，跨部會之整併顯然並不能解決資源待活化之問題（表 4）；此外榮家亦有配合募兵制永續發展之經營之構想，貿然與他機關整併，恐有影響國家募兵制政策推行之虞，故應就法規層面、資源層面、組織層面、文化層面及政策面審慎評估為妥。

伍、結語

由於板橋榮家（容納量

800 床）中程計畫完工後，原施工期間分散各榮家安置的榮民勢必遷回，以過去該榮家地處市區，經常一位難求之盛況看來，屆時其他榮家空出的床位勢必更多。而幾個資源活化策略中，除與老人之家整併案須予審慎評估考量外，其他部分建議可將「與地方政府合作安置社會老年弱勢失能者」列為短期目標，並選幾家空床數較高之榮家「劃分區域委外辦理」先試水溫；至於「進行機構內之整併空出整所榮家委外辦理」，由於可使容納接近經濟規模，亦兼具資源整合

運用之效，是長期應努力之重點。

另鑒於榮家有「舊有進住人口逐漸凋零，而卻無法有效新增就養榮民」，及「行政人力過多及行政人員薪資成本過高」之情形，若能考量將老年長期照護人口遞補榮家資源剩餘缺口之可能性，或更進一步思考將榮家改以基金型態經營，甚至導入校務基金實施經驗之可行性，不但可藉激勵誘因提升自費安養需求面，並可使榮家資源之運用更靈活，閒置能量的規劃將更具彈性，未嘗不是一個契機。

參考文獻

1. 立法院審議 102 年度中央政府總預算案所提決議。
2. 內政部網站。
3. 洪玉芬（民 97），《榮家長期照護系統自負盈虧之可行性研究》。
4. 國軍退除役官兵輔導委員會網站。
5. 審計部 96～101 年查核報告。
6. 衛福部老人之家網站。❖

表 4 榮家與老人之家之比較

	榮 家	老人之家
管理之法令	退除役官兵輔導條例	老人福利法 兒童及少年福利與權益保障法
組織型態	公務機關	基金型態（社福基金）
服務對象	榮民（身心障礙或年老無工作能力之退役榮民）	低收入戶老人、少年
榮家數量	16 所	5 所
可容納數（床位）	8,735	1,272
目前空床率	約 16.67% (103.03.31 統計數字)	約 21.07% (103.05.14 電洽統計)

資料來源：自行整理。