

第一章 緒論

第一節 研究背景

隨著我國產業結構的改變、醫療衛生的進步，國民的平均壽命不斷的延長，老人人口占總人口的比例不斷增加，其所謂之老人，根據老人福利法第二條，所稱之老人為 65 歲以上之人。又根據內政部人口統計資料顯示：79 年老人人口占總人口的比例為 6.22%，到民國 96 年已達到 10.21%，從圖表 1-1 上顯示老人人口不斷地快數成長。在老人人口的快速成長之下，其衍生出如醫療保健、經濟生活、居住問題及安養等服務需求，無可避免地將會增加。老人化的問題帶來的衝擊，其牽涉的範圍與議題相當廣泛，從健康照護、津貼、救助、年金到長期照護和社區照顧，皆引起廣泛的討論。此外，根據行政院主計處的研究分析指出臺閩地區需長期照護老人計 18 萬 2 千人，或占全體老人之 9.7%¹，其中需輕度照護者最多，占 37.7%，需重度照護者，占 27.0%。需長期照護老人居住於安養機構者僅占 7.7%¹。從以上資料顯示高齡化社會之快速變遷，將引發新的需求與問題。

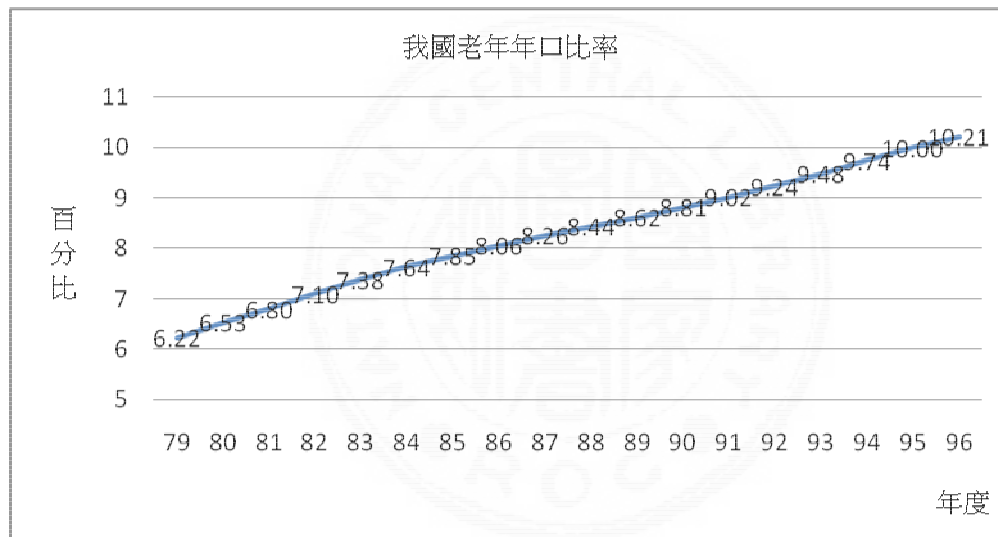


圖 1-1 老人人口占總人口比率

資源來源：筆者整理

¹ 行政院主計處網站：<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=1174&ctNode=548>，檢閱日期：2006/10/12

雖然絕大多數老人希望與自己的家人同住，但仍有部份老人必須依賴老人福利機構的照顧。而在傳統的家族主義的理念上，家庭是老人晚年生活的保障，但家庭規模的縮小、婦女勞動力參與力的提升，在某種程度上都意味著家庭不再是老人晚年生活的保障，社會經濟的發展趨勢隱含著，傳統老人照顧的供給體系正處在式微的狀態中。因而，機構式照顧隨著社會發展而更形重要，內政部為了綢繆高齡化社會的到來，有鑑於老人安養護需求的殷切，而立案機構之床位又普遍不足的情形下，乃自七十八年度起每年均編列補助經費，鼓勵地方政府或民間單位積極興設老人安養護機構，並輔導安養機構轉型或擴大辦理老人養護服務。

根據民國 86 年新修訂的「老人福利法」第 9 條規定來加以區分，此條款規定「地方政府應是需要設立並獎助私人設立各類老人福利機構」；依機構提供的照顧服務功能，其範圍則涵蓋：(一)長期照護機構：以照顧罹患長期慢性及並且需要醫護服務之老人為目的；(二)養護機構：以照顧生活自理能力缺損且無技術性護理服務需求之老人為目的；(三)安養機構：以安養自費老人或留養無扶養義務之親屬或扶養義務屬無扶養能力之老人為目的。而現階段臺北市安養護產業，大多機構皆定位於養護機構，但實際收容狀況卻相當的多元，機構服務對象除了部份生活能自理、自由行動的長者外，多數收容機構收容對象也包含必須長期臥床之長者，而臥床長者中有部分是先前已入住，但身體狀況不錯的長者(林榮春、黃百麟，2005：348)。由於各機構的規模大小不一，因此有些機構可能同時包含多項服務，而有些機構則只負責單一項目的服務。

根據上述之各類老人福利機構，目前台灣有公辦公營機構、公設民營機構以及民間機構提供老人照顧服務，其中公辦公營機構為政府興建設立，由政府機構運作提供老人服務；公設民營機構則為政府興建設立，委託民間機構營運管理，至於民間機構則全由民間機構興建以及運作管理。

在各種老人照顧服務措施中，機構式照顧是發展最早的照護措施，也是最具規模的，如：臺灣早期在各地設置的救濟院、仁愛之家、榮民之家等，收養對象以孤苦無依無法謀生者或榮民為主。政府為加強這顧年老無依的老人，於民國 35 年 3 月首先成立「臺灣省救濟院」(現內政部北區老人之家)，為政府開辦老人機構照顧之先河。而根據內政部社會司之統計，目前台灣地區包括中央、各直轄縣市及縣(市)政府，為提供無依及癱瘓老人適妥之安養護照顧，以維護其合法權益，設立老人安養護機構 14 家，其中內政部所屬機構有 6 家，其餘 8

家則為地方政府所設，如表 1-1 所述。

表 1-1 97 年 我國公立老人安養護機構概況

機構名稱	所屬單位	立案時間
內政部北區老人之家	內政部	民國 35 年
內政部中區老人之家	內政部	民國 63 年
內政部南區老人之家	內政部	民國 37 年
內政部東區老人之家	內政部	民國 37 年
內政部澎湖老人之家	內政部	民國 37 年
內政部彰化老人養護中心	內政部	民國 78 年
臺北市政府社會局老人自費安養中心	臺北市政府	民國 71 年
臺北市立浩然敬老院	臺北市政府	民國 57 年
高雄市政府社會局仁愛之家	高雄市政府	民國 61 年
臺北縣立仁愛之家	台北縣政府	民國 57 年
基隆市市立仁愛之家	基隆市政府	民國 62 年
臺中市仁愛之家	臺中市政府	民國 62 年
金門縣大同之家	金門縣政府	民國 54 年
連江縣大同之家	連江縣政府	民國 50 年
台南市立仁愛之家	台南市政府	民國 65 年

資料來源：內政部社會司網站 <http://sowf.moi.gov.tw/04/new04.asp>，

檢閱日期：98 年 1 月 15 日

近年來我國社會福利的蓬勃發展已造成政府財政過度負擔，因此結合民間資源參與社會福利事業成為最新之潮流。民國 83 年通過之「社會福利政策綱領」明確揭示：「政府將採取補助、委辦、公設民營等方式，並充分運用自願服務人力，由政府支援經費及設施，透過民間組織提供多樣化及合適的服務」。而後內政部 86 年訂頒「推動社會福利服務民營化實施要點」，其中第 3 點第 1 款指出「公辦民營」係「包括政府提供土地，建物及設施設備等，委託民間經營管理，提供服務」，內政部為積極結合社會資源參與社會福利工作，除對其所屬安養機

構推動業務之公設民營外，各級政府亦參與推動前述之實施要點，推動老人安養機構民營化。台灣當前營運之公立社會福利機構中，臺南市立仁愛之家是第一個將政府經營多年之機構整體業務委外之案例。至今，目前已有 11 間公設民營機構，如下表 1-2 所示。

表 1-2 97 年我國公設民營老人安養護機構概況

機構名稱	受委託機構	接案時間
內政部北區老人之家頤苑自費安養中心	財團法人天主教耕莘醫院	民國 86 年
臺北市文山養護中心	財團法人獎卿護理展望基金會	民國 90 年
台北市兆如老人安養護中心	財團法人台北市私立恆安老人養護中心	民國 90 年
台北市至善老人安養護中心	財團法人天主教耕莘醫院	民國 92 年
高雄市政府社會局仁愛之家養護業務	財團法人屏東縣私立椰子園老人養護之家	民國 96 年
竹北老人安養中心	財團法人天主教新竹教區	民國 91 年
苗栗縣社區老人安養護中心	財團法人苗栗縣私立海青老人養護中心	民國 87 年
苗栗縣苑裡社區老人養護中心	財團法人苗栗縣私立海青老人養護中心	民國 92 年
清水鎮老人安養中心	財團法人童傳盛文教基金會	民國 89 年
台南縣立官田老人養護中心	財團法人台南縣私立萬安社會福利慈善事業基金會	民國 94 年
基隆市立仁愛之家養護大樓	財團法人台北市私立恆安老人養護中心	民國 90 年

資料來源：內政部社會司網站<http://sowf.moi.gov.tw/04/new04.asp>，

檢閱日期：98 年 1 月 15 日

第二節 研究動機

「公設民營」作為政府在福利輸出的一種策略選擇而言，無疑的是企圖要降低政府在福利上的冗員現象，造成政府科層制度不必要的浪費。然而「公設民營」制度並非拯救福利國家財政危機的萬靈丹，更不是十全十美的社會福利制度，雖然其有節省公部門社會福利事業的人力，減少政府財政的壓力，促進私

部門非營利事業組織積極參與社會福利事業活動，提供服務使用者的選擇機會，提升服務供給的效率等之優點(江亮演、應福國、2005，郭登聰、2005)。但同樣地也有專家學者提出「公設民營」制度之限制，如：資訊不對稱、競爭不足、監督不易、法制不健全等問題²。同時，黃源協(2002)指出民營化在福利服務的運作上其發揮之效果並不如預期，甚至於其所製造出來的問題還多於其所解決的問題。

就以上學者所提出的看法，公設民營的政策並非是最好的選擇，但在臺北市政府的政策發展之下，仍選擇以公設民營的形式提供服務，現階段，臺北市老人安養護機構除了公設民營機構外，依舊保有公立機構的存在。因此，臺北市政府是在何種考量之下，選擇公設民營的方式提供服務。在政府以公辦民營的策略方式之後，是否能達到臺北市政府所預期的目標，而公辦民營是否較公辦公營節省經費，抑或比公辦公營所提供之福利服務的品質高。在民營化的潮流持續的影響下，臺北市政府是為了民營化而民營，抑或有其他因素的考量，將公營機構轉由公設民營的方式。若社會福利民營化帶來許多優勢，政府部門為何保留一些公辦公營機構提供服務，而不將其轉由公設民營的方式提供服務，因此，本文希望藉由兩者之間的比較，瞭解公設民營機構與公辦公營機構之間的差異。

其次，有關於社會福利民營化及公辦民營的相關研究，已經相當豐富，其中多數集中在探討民營化的經營管理、模式與法制、委託機構之個案研究、民營化可行性之研究及政府與民間角色定位、互動關係等。而在對於公辦民營與公辦公營之間作進一步分析、比較之研究較少。筆者發現目前只有黃源協(2003)與黃宏謨(2004)對於公辦公營與公辦民營之老人福利機構之議題，有作更近一步的分析與比較。而兩篇文章的共同點皆是以公辦公營之內政部北區老人之家和內政部彰化老人安養中心與目前已公設民營的機構作績效比較，且主要針對兩種不同形式的老人福利機構作比較。但卻未進一步對老人福利機構公設民營是否達成政府目標作此一評估，因而，促使本文欲瞭解公設民營機構與公辦公營機構在執行成果作進一步的比較，以檢視政府政策目標的達成程度。

另者，劉淑瓊(1998)認為，每個縣市之間存在福利預算規模大小之別、民間社會福利機構團體生態不同，制度內涵設計之差異，因而地方政府推動社會福

² 以下學者針對公設民營之限制，皆提出上述之看法，可詳細參閱王仕圖(1999)，「公設民營的迷思：非營利組織理論觀點的反省」；劉淑瓊(1998)，「社會福利公設民營制度之回溯與前瞻—以台北市政府為例」；郭登聰(2005)，「推動社會福利民營化相關法制的析論」；林萬億(1998)，「社會福利民營化—停看聽」。

利民營化也以資源是否豐沛為重要的考量，在各縣市當中，其中以臺北市資源最豐富，公設民營制度最具規模，在老人安養護機構方面，無論是公設民營或是公營機構，以臺北市為最多。就以上述學者所言，不同的地區在資源上會有所不同，因此，筆者選擇在同一地區之機構進行研究。又因筆者主要探討公辦公營與公設民營之間的比較，在目前台灣各縣市中，只有臺北市同時具有公辦公營與公設民營之機構，因而促使本文以研究臺北市公設民營之動機。

基於上述的研究動機，本文欲了解臺北市政府為何選擇公設民營制度來提供老人機構式福利服務為出發點，來探討公設民營老人機構，藉由文獻分析及深入訪談的方式，了解臺北市政府是否要以選擇公設民營的方式才能達到所預期之目標，而臺北市在公設民營制度方面執行較久，且機構數量較多，因此，希望藉由臺北市的經驗及執行成效，作為其他各縣市欲推行公設民營之機構式老人福利服務的參考依據。

第三節 研究問題與目的

政府大量的將服務與業務轉由民間經營，這樣的作法也成為各縣市政府提供服務的主要方式，如婦幼方面、老人方面或是在其他非社會福利方面，各縣市紛紛採取業務委外。不論政府採取這樣的政策是受到外在思潮的影響抑是政府受到財政約束而採取這樣的措施，但就目前實際的狀況來論，政府仍保留公辦公營的機構進行提供服務，因此，對政府而言，將公營事業轉由民間辦理是否能達到政府所預設的目標。本文基於上述的動機，主要了解公設民營在政策目標的成果表現為何？以政策目標為衡量的項目，針對這些項目，來探討公設民營在政策目標的結果呈現，並藉由公辦公營機構在這些目標的呈現與公設民營作進一步的比較，以了解公設民營的機構與公辦公營的機構有哪些不同，以對公設民營政策進行反思，為本研究之目的。

根據上述目的以及政府的政策目標，本研究主要的研究問題可分列下述幾點：

1. 在老人安養護公辦公營機構與老人安養護公設民營機構中，政府所扮演的為監督者、協調者、協助者抑或鼓勵者的角色是否達成調整政府角色之目的？
2. 在公辦民營政策中，政府在財政方面的表現為何？政府是否因執行公設民營

政策後在財政支出上有所減少？

3. 老人安養護公辦公營機構與老人安養護公設民營機構在服務效率及效能方面的表現為何？公設民營機構與公辦公營機構在收容率上以及在服務的態度及面對院民需求的反應方面各表現為何？
4. 老人安養護公辦公營機構與老人安養護公設民營機構分別與政府間互動的表現為何？分別針對服務老人之目標、核銷制度、方案設計方面，老人安養護公設民營機構與老人安養護公辦公營機構分別與政府的互動過程為何？

第二章 文獻探討

社會福利民營化的概念盛行後，民營化的相關議題紛紛受到專家學者的關注，並進行相關之研究。有關公設民營方面的議題，大多數的研究主要以政府與民間團體的互動或是法律執行層面為主要焦點。本文所著重的焦點則在政府推動公設民營制度後，此一制度是否達成政府所預訂之目標。本章首先對民營化及社會福利民營化進行說明，以對公設民營的發展及概念有更深入的了解，在進一步介紹我國社會福利民營化政策的發展及有關老人福利機構公設民營的制度規定，以了解目前的現況，爾後，對公設民營相關研究之文獻進行整理與分析，並說明本研究所欲探討的研究問題；最後對於所關注的政策目標作清楚地範圍界定，以釐清所欲評估的面向。

第一節 相關文獻檢閱

為了更了解公設民營制度，筆者將先前公設民營相關之研究進行檢閱，從先前之研究中，更了解本研究所欲探討之面向。有關公設民營相關的研究在近幾年已被廣泛的討論，國內一般探討公設民營制度，大多從政府與民間機構的互動關係或是法制層面進行探討，亦或以個案的研究方式作更進一步的探討公設民營政策執行之現況，以提供政府做為改進之建議。針對國內公設民營相關研究，其列表如下：

表 2-1 相關文獻整理

研究者	研究題目	研究焦點與內容
廖啟富(1994)	社會福利民營化政策之分析—臺北市社會局與民間受委託機關的互動關係	依組織之間的資源依賴的觀點來探討台北市政府社會局與民間受委託機構的互動關係，及此委託關係對民間受委託機關自主性的影響
蘇淑慧(1996)	現階段台灣地區社會	瞭解現階段台灣地區公辦民營之狀

	福利機構公辦民營狀況之分析	況，對於現階段政府與民間合作辦理社會福利服務的過程和結果作分析，並提出具體建議作為政策參考
林碧茹(1996)	購買服務契約執行過程之研究：以高雄市政府社會局委託民間機構辦理社會福利服務為例	探討購買服務契約執行的過程，在政府立場，了解在現有條件下，政府採用購買服務契約的原因、選擇受委託機構的標準、契約內容的訂定及監督、管理方法及不同委託服務項目是否有差異；從委託機構立場來看其接受政府委託的原因，對契約訂定過程，及政府監督管理的看法
韋淑娟(1997)	公私部門委託關係之研究—以台北市公設民營兒童福利為例	本研究探討臺北市公設民營兒童福利機構之公私部門委託關係在行政上、財政上以及直接服務提供上的情形。透過持續的觀察、三角驗證、同儕討論、成員檢核、反省日誌等策略來增進研究之嚴謹性
賴珍如(1997)	政府推動契約式福利服務策略之研究	瞭解目前國內民間機構與政府合作的方式、契約類型、內容、執行過程及監督和管理的方式
趙璟瑄(1998)	臺北市社會局公設民營政策執行之研究	瞭解台北市政府社會局公設民營政策的發展歷程、演進與現況，藉由政府部門與民間團體兩方對公設民營之差異分析，了解民間團體對政府部門的期待、建議與臺北市社會局執行公設民營政策面臨的困境和問題。最後，透過臺北市社會局公設民營機構契約終止或解除之案例分析，探討台北市政府社會局執行公設民營政策的問題
劉淑瓊(1998)	社會福利民營化之研究—以台北市政府委託社會福利機構為例	探討形塑公設民營制度決策與發展歷史結構因素，並與當前台北市政府社會局在實務運作上所面臨的問題相連結，以其從中找出更切題的政策建

		議，並探討公設民營制度對政府與民間關係，及民間社福機構團體所造成之衝擊
江佳霖(2000)	社會福利公設民營執行過程之比較—以花蓮縣政府社會局機構委託為例	主要瞭解花蓮縣政府社會局執行社會福利公設民營之演變歷程、實施現況；民間團體承接社會局公設民營機構之因素、執行問題以及因應措施。藉由政府部門與民間團體兩造對社會福利公設民營之認知，瞭解民間團體對政府部門的期待和建議，與探討花蓮縣政府社會局執行社會福利公設民營所面臨之問題和困境。
趙碧華(2002)	我國社會福利民營化政策之評估研究—以大台北地區契約委託社會福利機構為例	本研究從政策評估的角度出發，建構學者專家們對社會福利民營化政策與法規的評估面向，政府單位及受到委託社會福利民營機構對執行民營化的總體評估，以評估分析執行
沈明彥(2002)	福利服務公設民營之研究—以嘉義市政府委託 CCF 嘉義家庭扶助中心為例	以嘉義家扶、嘉義市政府為研究對象，以民間單位為主軸、政府為輔，由民間觀察來探討公私部門執行公設民營之現況、問題與困境以及未來發展
蘇先啟(2003)	社會福利機構公設民營協力關係之研究—以基隆市政府為例	主要探討政府部門與民間團體在實際的合作過程中，是否因雙方之角色、地位、立場的不同，而導致觀點及認知上的差距，進而影響委託服務的效能及福利服務的品質，以基隆市社會福利機構公設民營為研究對象
黃宏謨(2004)	老人福利機構民營化之優劣勢及管控之研究—以管理者的觀點	本文在了解公辦公營與公設民營的老人福利機構在經營型態上之差異，且藉由內政部北區老人之家和內政部彰化老人養護中心及公設民營之頤苑自費中心和兆如老人安養護中心為研究對象，比較機構各自在經營上的優勢

		與限制
--	--	-----

資料來源：筆者整理

在公設民營政策相關研究中，主要的焦點在於政策執行及政府與民間機構的互動關係上，至於在評估方面的研究較少以此為主要研究焦點，而是將其視為政策執行中的一環。在林碧茹(1996)的研究中，提到政府決定提供服務的方式會影響政府在購買契約模型的選擇，進而影響政府在比較與選擇受託者，在選擇受託者之後，其契約草擬、協商與執行過程，又會影響服務提供的監督與評估，在由此決定是否續約或終止契約，若是選擇續約，則又會影響契約草擬、協商的階段；若是終止契約，則政府就必須重新思考服務的提供方式，此為一個循環的關係。但從這個循環中，以服務提供的監督與評估為主要的關鍵，因政府可由服務提供的監督與評估中，決定是否續約若是決定與受託者維持契約關係，則協商互動的過程就會持續維持；若是終止服務，政府則應回頭省思服務的提供方式。因此有關政策執行過程的研究，也經常為研究公設民營相關研究的分析焦點。

趙碧華(2004)的研究，以社會福利民營化政策的政策層面及法制層面進行評估研究，在政策層面以民營化是否為最佳化選擇、是否較為節省成本、民間服務品質是否較好以此對公設民營進行探討，在法制層面則以促進民間參與公共建設法與推動社會福利民營化契約書範本進行比較，從法制的演進，可以清楚的瞭解公設民營在法源上之依據。在瞭解政策的法制層面及政策層面後，在進一步藉由政策執行過程對政策作評估。

此外，趙璟瑄(1999)以及江佳霖(2000)分別對台北市、花蓮縣社會局公設民營政策執行的分析中，以政策形成、政策執行及政策評估三個方面進行探討。在政策形成方面，由於政策法令的頒布及政府經費的不足，促使地方政府推行公設民營制度以達成提供服務。因此，為使達成此一目的，將公設民營業務之作業流程分為六個階段，即籌設機關、明定委託之作業內容、確定委託單位、機構輔導管理、續約或終止契約、終止契約，以此作為政府在執行公設民營的依據。至於，在政策評估方面，社會局辦理公設民營業務之相關人員的初步評估表示，在公設民營的經營管理上，可替政府省下為數可觀的人事費用和經營管理費用的支出，並可借用民間團體專業人才的知識和技能推廣相關社會福利服務。然而在評估執行的成效上，早期社會局並未將評估的工作列為實施的重要項目，直到內政部要求社會局需徹底對機構作評估的工作，社會局才開

始重視亦將展開對公設民營機構作評估的任務。但社會局的評估指標以內政的版本為主，仍無詳實、客觀的評估指標，就如同施教裕(1997)提到政府評估的工作仍處於相當形式化的階段。

在探討政策執行方面的研究，除了以上有關政策的作業流程外，另一個有關政策執行方面的研究，為政府在執行過程中，政府與民間的互動關係之研究。從公設民營的涵義來看，其為政府藉由結合民間的力量提供福利服務，以提升服務的品質，在此出發點之下，政府與受委託者的互動關係為主要的研究範圍。在政府與民間團體的互動關係，可由不同的角度進行分析，在廖啟富(1994)的研究中，其認為社會局將福利服務業務委託民間社福機構承辦，資源、方案的決策權下放給民間團體自主運用，即牽涉到委託協調關係。以資源依賴關係的角度出發，探討社會局與民間受委託機構的互動關係，更進一步思考法規的修訂，及釐清社會局的角色與功能。

另外，蘇先啟(2003)則認為政府與非營利組織的協力關係包括了政策形成、委託過程、機構硬體建築物及設施設備問題、互動狀況及認知與期待等因素。其以瞭解政策形成背景、委託過程、實施效益及執行上的困境等，此一看法如同韋淑娟(1998)將公私部門的委託關係分成公開審查前、甄審、訂定契約、執行契約及評估與續約階段，進而比較及探究協力雙方對公設民營的認知及期待、互動關係中的合作與扞格以及所面臨的問題與問題癥結處。

最後，以黃宏謨(2004)的研究，與本研究所關注的焦點相似，其以內政部北區老人之家、內政部彰化老人安養護中心及公設民營之頤苑自費安養中心、兆如老人安養護中心進行比較，透過對機構中相關人員進行訪談以瞭解公設民營機構與公設公營機構之間的優劣勢比較。其中，公辦公營機構與公設民營機構人員皆認為公設民營有以下幾點優勢：建構小而能的政府、能達到福利多元化的目標、降低政府的人事負擔、透過公私部門的合作，達到雙贏的局面及公設民營機構的服務流程較彈性，比公辦公營機構較能反映出行政效能。然而，此研究僅以公設民營與公辦公營機構主管對於公設民營制度之看法進行政策比較，卻無具體的數據或指標說明公設民營機構在實際的成效結果表現，以至於無法真正的瞭解公設民營機構真能達到上述之優勢。

綜觀國內公設民營相關文獻，大多討論政府推動公設民營政策的形成、採取的策略、政府與民間的互動關係，其中主要的焦點放置政府與受委託機構的互

動關係，但少有研究者討論政府實施公設民營後，以目前公設民營機構運作之成果來檢視政府是否達成政策目標。此外，政府實施民營化的原因，主要是因政府提供的效率與效能不佳，且實施公設民營後能降低政府之財政負擔等優勢，因此，以目前的文獻來看，鮮少有針對公設民營機構與公辦公營機構進行比較，以瞭解公辦公營機構是否真如同民營化提倡者所言，因此，促使本研究進行公設民營與公辦公營機構在成效上的差異，瞭解政府在公設民營制度上之成果，以補現有文獻之不足。

第二節 民營化相關理論

壹、社會福利民營化的概念

民營化為實行企業(事業)國有化或社會化失敗結果所帶來的制度。在 1980 年代開始，不僅「市場的失敗」，連「政府的營運也失敗」，中央財政越來越困難，因此，非倡導國有企業或事業民營化不可(江亮演、應福國，2005)。從歷史發展來看，歐美 80 年代福利國家過度擴張的結果，造成政府不堪負荷，形成福利國家的危機，加上官僚體系效率不彰、形式僵化，致使對民營化(privatization)與分權(decentralization)之要求順勢而生(趙碧華，2003：23)，亦即政府意識到政府所提供的服務並無效率且財政方面緊縮，因此，縮減政府的角色，將其原有如規約與補助的部分職能和活動，以及財貨與服務的生產移轉到民間機構。就此來看，可說是行政運作的轉變，政府將部分的權限轉由民間執行，並藉由民間的資源執行政府所應負擔的行政業務。

在 1980 年代，各工業先進國家先後推動民營化的政策，如英國在柴契爾政府的主政之下，積極推動國有企業或福利事業民營化；美國雷根政府也跟在英國之後大幅度實行國有企業及福利事業民營化，除了防止國家負債數字擴大，也提高不少服務品質。日本因國有企業不多，並沒有像英、美國家一樣大規模推行民營化，但也在同一時期把日本國有鐵路局、日本電信電話局及日本專賣局等國有企業民營化，節省不少國家財政負擔，並且提高服務品質，同時，法國及義大利均有具體的措施推動民營化(江亮演、應福國，2005：54；趙碧華，2003：23)。從上述看來，各國推動民營化的策略，其目的在於遏止國家財政的擴大，但同時推行的過程也使得服務的品質提高。由上述的歷史演進來看，英

國在實施民營化策略成功之後，各國皆相繼使用民營化的措施，使國家的財政不再繼續擴張，並提高服務品質。

對民營化的意義，學者們有不同的定義，民營化這個名詞首先出現在 1983 年的韋氏大辭典(Merriam-Webster's Collegiate Dictionary)，而在 1987 年由英國伯明罕大學編的克林士英文字典(Collins Cobuild: English Language Dictionary)其將定義為：「由國家控制和擁有的公司、工業或服務，改變它的所有權，而轉變成由個人或團體擁有的民間事業」。Kielland 指出私有化為「把公共的行動或財產改變到私部門」；Hanke(1985)使用相似的定義，認為私有化是「轉化公共資產、公共基本設施和服務的功能到私人部門」(陳金貴，1989：52)，而 Savas 認為民營化是只針對政府部門所擁有的資產及資產經營的相關活動，逐漸降低政府的影響力，增加私人影響力的一種過程(Savas,1987)。

至於，在國內學者的部分，陳朝威(1990)認為民營化為政府所扮演的角色盡量減少，以提高整體經濟效率，而公營事業移轉民間是將公營事業的所有權或經營權轉讓或委託民間企業。陳金貴(1989)將民營化定義為公共部門所採取的一種合法行為，以便將公共責任從公共部門轉移到民間部門。這個定義包括民營化必須是合法的，即不能違反法律規定，而公共責任的轉移可包括所有權的轉讓、公共資產的出售、公有股權的轉讓及公共服務的委託等。然而，謝美娥(1991)卻認為政府雖然將製造物資或提供服務的角色部分或全部轉移到非政府的手中，但政府並不迴避其原有的責任，而是在傳遞物資或服務的方式上改變。

上述對於民營化的定義，不論是國外學者或是國內學者，在定義上雖有所不同，但卻有共同的焦點，就是民營化主要說明政府縮小其功能，將公共部門的角色、功能、經營權或所有權，部分或全部交由非政府部門，而推行民營化之目的在於促進經濟效率及效能。

而社會福利民營化，較一般民營化簡單，並無涉及到主權的討論；簡而言之，社會福利民營化是指將原本由政府提供或負責的社會服務工及項目，交付或移轉到私人部門如家庭、雇主、市場、私人志願服務機構與企業式社會服務機構等(孫健忠，1988；林萬億，1998；謝美娥，1995)。亦即透過市場的力量來達成原先由政府機關主導的社會目的，以鼓勵民間或私立機構提供福利服務(廖俊松，1999)。

政府委託民間辦理社會服務，是受到英、美 1960 年代以降，福利國家反思的影響，林萬億(1994)稱社會福利民營化觀念的產生，是在 1970 年代之後，新右派(New Right)意識形態主導英美政治經濟思潮，如福利國家的混合經濟(mixed economy)、志願福利國家(voluntary welfare state)、新工業福利國家(neo-industrial welfare state)、有能國家(enabling state)、福利國家私有化(privatization of welfare state)、公私部門合夥(public-private partnerships)、福利多元主義(welfare pluralism)、福利社會(welfare society)等。這些概念的共同特徵，就是主張引入非政府部門的力量(市場或志願部門)來補足或替代政府部門的社會福利角色(林萬億，1994)。如果說 1970 年代是福利國家危機，那麼 1980 年代應該可說是福利國家改革的年代，而在改革的方向中，無疑地，民營化佔有相當重要的地位(古允文，1997：70)。福利國家的改革大致朝向權責分散，政府與民間分工，對第三部門重視，凸顯家庭功能，甚至私有化及企業性經營觀念的提升(萬育維，1995)。福利國家的改變，大致循此方向各自做不同的發展和運作，而各國依實際環境的需要或問題的需要，而有不同的發展出現(N. Johnson，轉引自趙碧華，2003：27)。其主要藉由福利服務多元化、分散化及市場化，配合使用者的選擇與參與而達到需求導向，或使用者導向及市場驅使的服務輸送，成為重要的新服務型態(黃源協，1997)。

從前述理念的提倡與推動，可了解意識形態改變了政治經濟的運作方式，然而社會福利民營化主要目的在於引入非政府部門替代政府在福利角色的地位，而什麼樣的原因促使福利國家產生危機，接下來就必須更進一步探討實施社會福利民營化的理由。有些學者稱社會福利民營化乃因政府提供的無效率、政府提供福利是不平等，或是企圖減少政府直接提供福利的角色(孫健忠，1988，鄭青霞、呂朝賢、王篤強，1995)。對此，社會福利民營化的產生與盛行可以歸納成下幾個因素(謝美娥，1993；胡彩惠，1997)：

1.福利國家的危機：因經濟成長的速度趕不上公共支出的成長，導致福利國家財政和經濟上的危機；又由於國家權力的擴張，更造成福利國家科層與浪費。此外，福利國家的實施，更產生社會階級的對立、家庭制度的破壞，對社會福利的依賴等問題。也就是說，福利國家非但未能達到社會整合的功能，反而引發社會整合的危機(古允文，1990)。這些危機只是福利國家表徵上的危機，真正的危機，依照 Mishra 的說法，乃是合法性的危機(Mishra,1984)。福利國家的共識基礎一旦遭受到懷疑時，政府對社會福利提供的合法性也會連帶受到質疑。因此，福利的民營化遂成可能的替代方案。換言之，政府部門過於龐大及

其能力的相對不足，導致政府統治正當性遽降。民眾體認到政府在資源的運用上並無產生所預期的效應，且民眾對政府所提供的服務並未感到滿意時，轉而質疑政府運作之合法性，這樣的情形之下，政府選擇讓以民眾自行選擇的方式，來彌補政府在服務提供上的不足。

2.政府提供福利常是缺乏效率的：Le Grand & Robinson(1984)指出政府福利的提供無論對消費者而言，均易導致資源的浪費。以消費者而言，福利國家所提供的福利有許多是免費的，因而產生許多假性需求。以提供者而言，基於機構本身與行政官員的利益，以致於傾向擴大組織而成龐大的福利科層體系，如此一來，更會導致福利提供的缺乏效率。

3.由政府提供福利常造成假平等：Le Grand(1982)認為福利國家在提供服務時，常採用全民性方式，提供的服務和付費標準與個人的收入、職業、階級都沒有關聯，因此被批評沒有針對個人的需求而提供服務，使再分配的效果未能達成。

4.政府提供福利往往是獨裁的：政府提供福利服務，若是唯一的提供者，會剝奪人民選擇的自由。但若藉民間部門參與的民營化，則可以提供人民更多的選擇機會，不致完全被政府所壟斷。而且，民營化以後，市場取向的服務對消費者的需求會有彈性和多元性的回應。而商業市場也重視企業經營、效率和選擇多樣性。

5.政府提供福利服務，常較缺乏回應性，另外也產生無效能的情形，易於形成標準化的服務型態，難有創新性。政府的決策及決策過程須符合法律或法規的規定，因而導致政府在回應民眾的需求上往往需要透過層層的作業手續，在達到合法的原則之下，往往對於民眾的要求無法做出立即的回應。另者，政府常受到來自各界的政治壓力，若一旦改變服務形態，可能會遭受到各方壓力，因此政府基於保守的心態，對於服務形態一旦執行後，就難以改變服務形態。

上述所提社會福利之所以民營化，乃是因為福國家的危機、新保守主義的抬頭、政府在提供福利時缺乏彈性、回應性、效率和效能，以及人民選擇機會的缺乏。重要的是，政府雖投入龐大的經費，卻沒有針對資源和需求進行整理和分配，社會仍呈現不均現象。而在效率、彈性、選擇自由、降低成本等種種民營化預期優點拉扯下，走向民營化就成了自然的趨勢。然而，民營化並不是

「政府退出、市場進入」如此簡單的關係，而是透過政府有意識的決策來推動，私有(民營)化的程度、重點與方向也受到政策的指引(古允文，1997：72)。

儘管從上述社會福利民營化瞭解其發展的軌跡，但政府為何推動社會福利民營化，其主要的力量或驅使的因素何在，林萬億研究曾提到這個趨勢的形成，乃因政府原本德政心態的驅使，其次為福利團體的促成，再者為當時在也反對黨的福利政見訴求造成(林萬億，1997)。劉淑瓊(1998)則體系化且明確的指出社會福利民營化的形成，就台北市政府的公設民營而言，其主要促成的原因為「精簡員額」及「結合民間資源」，可說是我國社會福利發展過程中的兩個基軸。「精簡員額」方面因行政院在民國82年及83年間推動行政革新方案人事減肥政策，導致社會局原為應付社會福利需求壓力而增設的機構，無法取得充分適當的專業人力，造成錢多人少的行政矛盾困擾，遂導致台北市政府以「公設民營」方式委託民間經營社會福利機構。其次，「結合民間資源」本質上就是要民間與政府共同負起福利責任，加上當時市民主義及社區主義的影響，使這種與民間社福機構合作的方式更為合理，促使「將直接服務的供應移轉民間執行」成為政府的社會福利政策主軸(劉淑瓊，1998)。從臺北市「公設民營」制度的形成來看，台北市政府因受到政策因素的影響，採取將服務供應轉移民間，並非為社會福利民營化理論所提到的財政危機、服務品質無效率、彈性等問題，此如同上述古允文所提的政府有意識的決策來推動，民營化的程度、重點與方向也受到政策的指引。

貳、社會福利民營化的類型

在民營化的類型及方式方面，E. Savas 將民營化分為撤資(divestment)、委託(delegation)及替代(displacement)三種類型，其分述如下：

一、撤資

撤資意指政府透過出售、無償移轉、清償結算三種方式，將公營事業或資產等的所有權轉移至市場或民間部門，政府角色完全退出。

二、委託

委託則指政府僅將部分或全部的生產財貨或提供服務的功能透過簽約、特許權、補助、抵用券、強制等方式委託民間部門辦理，但政府仍扮演著繼續監督管理之責任，而不像撤資只是一次了斷。

1. 簽約：政府以契約方式委請民間營利或非營利部門提供生產或服務，如汙水處理、清潔服務、教育文化、醫療衛生、社會福利等與公共服務有關的事項均可通過委託而民營化。
2. 特許權：如政府可將水電、瓦斯、電信、街道、無線電頻道、礦藏資源等公共資源的經營特許權；公有設施的租借使用權等轉至民間部門；政府則仍保有公共資源及資產的價格核准權及所有權。
3. 補助：政府為保障某些基本民生需求之財貨或服務的消費，常透過補助生產者的方式來降低價格，以利一般民眾消費。
4. 抵用券：抵用券可說是政府對一般人民的補助，透過如食品、醫療、教育等抵用券，讓人民持券消費，以獲得所需財貨或服務。
5. 強制：政府以強制方式要求民間部門提供某些服務，如美國強制私人雇主須為員工投保失業險；凡將此等服務之成本轉嫁予民間部門者謂之。

三、替代

相較於前述二種類型，替代屬較為被動的過程。當政府在某項財貨或服務的供應難以令消費者滿意時，其責任的不當履行使得消費者遂逐漸轉向民間部門尋求類似的服務或財貨提供，或是政府經營不善而退出；以及解除管制讓民間部門可以挑戰寡占的公營事業領域均屬之。

針對 E. Savas 的分類，筆者佐以表 2-2 示之。就以此分類來看本文所欲探討的公設民營，可將之視為委託型的民營化服務，其中又至少混合了契約及特許二種性質，政府將生產權及公有建物的使用權委託予民間以提供社會福利服務。

表 2-2 民營化之類型及方式

一、撤資	A.出售	1.員工 2.使用者 3.公開上市 4.私人買方
	B.無償移轉	1.員工 2.使用者/服務對象 3.社會大眾 4.原所有人(歸還)
	C.清理結算	

二、委託	A.簽約	
	B.經營權	1.公有設施租用 2.公有資產租借
	C.補助制	
	D.抵用卷	
	E.強制	
三、替代	A 功能不足.	
	B.退離	
	C.解制	

(資料來源：詹中原，1993)

Kolderie 則是以「供應」、「生產」及「政府」、「非政府」概念建構民營化，可區分為兩大類型：一是政府在政策上決定供應某一種財貨或服務，在行政上將此一福利服務的生產轉移給民間部門，如購買契約服務(purchase of service contracting)、契約外包(contracting out)、公設民營，此一類型是在政府部門決定供應某種服務給某特定案主後，與民間非營利組織或商業性企業體，以資源的輸入與服務的輸出簽訂契約，由政府提供經費或部分硬體設施，民間部門則依契約生產服務，除此之外，尚有特許權(franchise)、轉移(grant)、抵用卷(voucher)與強制(mandate)等不同形式的委託；另一類型則是政府在決策上與行政上選擇不介入，交由市場運作，是一種完全的民營化 (Kolderie,1986)。另外，對於民營化類型或方式的討論，如陳金貴、顏良恭將民營化分為公共資產的出售，簽約讓渡、使用者付費、志願者、福利卷、工作量的分擔，及政府與私人企業立下契約、政府授予經營特許權、政府發行各種抵用券等(陳金貴，1989；顏良恭，1991)。從以上學者對民營化的類型與方式的分類，其意味著政府與民間部門存在契約關係，政府透過契約可挑選適合的民間團體提供服務，而民間依據契約規定提供生產與服務。所以，政府要透過何種類型的方式委託民間團體提供服務以及如何挑選合適的受委託機構機構，為專家學者所關心的焦點。

根據 H.Seidman 所言，民營化的問題核心，不在公共服務應不應該民營，而是哪一種形式的私人服務最為適當。所以如何選擇應繫於下列三項要素：1.由誰轉移給誰 2.轉移什麼 3.可能移轉的方式等做為思考的重點，由此所架構的各種民營類型或方式才具意義(張淑芬，1993)。誠如前述，地方政府在著手社會服務的契約委託之前，應先進行有系統的可行性評估。此一評估可分成兩個層面，一是整體的社會福利服務輸送之策略規劃；二是社會服務契約委託之策略

規劃。首先，地方政府在理念上要掌握：「社會服務委託民間辦理」並非服務輸送的唯一且最佳途徑，換句話說，不一定每一種福利服務都適合，或具備委託民間辦理的條件，也不一定每一種福利服務都可以在委託民間辦理當中得到政府、受託者與服務對象多贏的好處。因此，有系統地、窮盡周延地列出當前公部門所提供的每一種社會福利服務的所有可能的服務輸送選擇，並採用 SWOT 分析，逐一檢視其優勢（strength）、劣勢（weakness）、機會（opportunity）與威脅（threat），綜合評估，就成為地方政府在福利服務輸送上很重要的策略規劃作為。其次，地方政府要做社會福利服務契約委託之策略規劃，基於契約委託的基本精神，政府在策略規劃上就不應有任何的預設立場，或所謂的既定政策，而應在最佳價值的前提下，規劃一個明確適當的委託策略(劉淑瓊，2005)。

因此，從政府契約委託的規劃來思考，委託者在進入委託程序前須先思考與「委外什麼」及「如何委外」有關的策略問題，更具體地思索：哪些服務最適合委外；全部委託出去或是政府留一部分公辦公營；要委託出去的方案或服務是分割成各自獨立的方案，或是以機構委託的方式比較適當；是否開放給自然人或是營利組織前來投標；委外後如何進行契約管理；如何才能降低交易成本，以上這些問題都需要綜合考量服務性質、委託者的需求與潛在受委託者的生態和市場狀況才能決定，因此，政府在規劃委託策略的步驟，應考量服務供應的市場狀況、委外服務與委外模式的選擇(劉淑瓊，2005)。唯有做好事前的規劃，才能確保執行政策能依照政策目標前進。

根據學者對於民營化類型的分類，大致來說，可以分成撤資、委託及替代三種型式，而我國福利服務委外的方式中又以公設民營、購買是服務契約等方式較為廣泛運用。在臺灣，根據內政部(1996)「推動社會福利民營化實施要點」可分為兩種型式，一是公設民營，由政府部門全額提供補助硬體建設及內部所需之器材設備，民間負責經營管理，政府與受委託機構仍有契約存在。例如：老人養護、青少年短期安置、成人重殘養護等，多採這類方式推展(楊錦青，1988)。二是委託服務，政府不提供土地及建築，直接向簽約者購買服務，也就是政府購買的是包括簽約者所擁有的設備折舊與人力成本(林萬億、陳毓文、秦文力，1997)。目前兒童家庭寄養、婦女學苑、辦理社會工作研究會都是採行此委託方式。為了因應社會多元需求，提高服務品質的專業與效能，臺北市政府社會局自民國七十四年委託第一所身心障礙機構，展開公設民營夥伴合作關係至今已二十三年。這段期間中，公設民營機構快速成長，以成為目前台北市社會福利供應的主軸，截至民國 94 年 12 月，總計兒童、少年、身心障礙、老人、

婦女及遊民各類公設民營福利機構共有 81 所，表如附錄三。

根據前述民營化的觀念與類型，瞭解政府在民營化的目的及策略方式後，在回顧我國社會民營化的選擇方式，大多以公設民營與委託服務為主要方式，其中又以公設民營機構成長速度較快，且臺北市自第一家公設民營至今也有一段時間，亦即政府在公設民營的經營上應發展一套完善的制度，且是否應公設民營的策略能達到民營化所指出的優勢，才導致政府不斷地擴充公設民營機構。因此，本研究選擇台北市政府社會福利供應主軸的公設民營進行探討。

第三節 我國社會福利民營化之現況

我國目前推動社會福利民營化主要為公設民營與委託服務，依照黃源協(2001)將社會福利民營化區分為三種類型及三個階段，可說明我國推動社會福利民營化主要為公設民營與委託服務，此三種類型分別為：(一)個案委託：按服務對象特殊需求而作特定服務的委託，在民國 50 年代與 60 年代的政府委託均屬於此，一般而言，此類委託多為低收入戶老人、兒童、身心障礙者及精神病患的收容安置。(二)方案委託：政府的社會福利方案或活動委託民間機構執行，始於民國 60 年代末期，並持續至今，此類委託如身心障礙者的職業訓練與安置；身心障礙兒童之早期療育及日托服務；重病癱瘓院民看護業務委託辦理等。(三)公設民營：民國 74 年臺北市政府委託「第一兒童發展文教基金會」辦理「臺北市博愛兒童發展中心」，開啟國內公設民營模式之先河。由於臺北市資源豐富，因此其公設民營機構較多，而其中又以婦女及兒童機構較多，其次為身心障礙機構，根據臺北市政府社會局年政報告³顯示目前以兒童及婦女機構為 25 間，其次身心障礙機構有 21 間。高雄市則以無障礙之家與長青老人中心為代表，再加上一些方案委託，如常青學苑、少年保護、保母訓練等。

各縣市政府目前均已推動公設民營制度提供社會福利，例如老人安養護公設民營機構，臺北市、台北縣、苗栗縣、台中縣、台南縣、台南市均設立，或是身心障礙公設民營機構，臺北市、台北縣、高雄縣、基隆市、花蓮縣、嘉義市均設立。至於在委託方案方面，各縣市政府均有部分合作已經進行或正在進

³ 台北市政府社會局網站：<http://www.bosa.tcg.gov.tw/>，檢閱日期：2006/10/12。

行，例如兒童福利聯盟文教基金會⁴與多縣市社會局合作收養服務及棄兒保護工作，並展開全省出養服務工作；承辦北市社會局委託收出養服務方案、未婚懷孕婦女方案，並承辦高雄市強制性親職教育輔導及高雄縣收出養服務工作。另外，勵馨基金會⁵於 2000 年在北區開展未婚懷孕防治服務方案，提供三級預防服務，包括諮詢、社工處遇及安置輔導，2004 年將此服務方案擴展到中、南、東區。為了提供即時、在地化的服務，自 2002 年起，陸續在屏東、苗栗、台東、彰化、台中縣等縣市設立服務據點，承接地方政府服務方案之委託。

我國自1990年以來，從內政部到各縣市政府紛紛以獎勵補助、委託、公設民營等方式，透過民間提供各種福利措施及服務，以實現其法定之責任，臺北市不進在數量上居全國之冠，在制度建構上，更是開創性的先鋒，從無到有，從草創到制度化，從試辦到目前多元開展的現況，臺北市政府社會局與民間受託單位均不斷地摸索中尋求經驗的累積，以期建立更合理、有效率的委託制度。

回顧社會福利發展的過程，隨著社會福利的發展逐漸多元化，由點到線到面，個案委託到整體性的機構經營。從各縣市政府目前的服務提供現況來看，各政府以公設民營及委託方案的方式提供服務，由此可見社會福利民營化已是推展社會福利業務，無法可擋的趨勢。

蘇麗瓊、陳素春、陳美蕙(2005)提到我國社會服務民營化發展過程，其起因是多元的。首先，民國 70 年代中期，隨著政府解嚴後，民眾對社會福利意識或消費意識提高，對於自身的權益或社會福利主張的「公平正義」原則更加重視。其次為政府開始檢討組織精簡政策，尤其是人事精簡政策，然而社會福利為因應民眾多元需求，業務只有增加並無減少，造成人力無法相對增加之窘境。最後則是因民國 80 年代，政府推動國家建設六年計畫，在社會福利部分，前四年以增加硬體建設為主，以俾充實各地的基礎建設，後兩年再以軟體的開發與經營為主，政府為配合重大建設，社會福利預算明顯的增加。當時政府所興建的福利硬體設施多屬大型機構，俾滿足大量的需求，然而硬體建設雖已完成，其所須配置的經營與管理人力，卻因政府的精簡政策而無法增加員額，因而促使政府思考如何結合民間力量推動社會福利，此後，政府陸續提出民間合作的相關計畫。(蘇麗瓊、陳素春、陳美蕙，2005：8)

⁴ 兒童福利聯盟文教基金會網站：<http://page.babydj.com/R013/>，檢閱日期：2006/10/13。

⁵ 勵馨基金會網站：<http://www.goh.org.tw/chinese/main.asp>，檢閱日期：2006/10/13。

我國社會福利民營化政策的導向，從「社會福利政策綱領」後就十分明確。民國 83 年時，制定「社會福利政策綱領」時，民間團體代表相著重如何參與政府相關公共服務，遂於「社會福利政策綱領」實施方案中的「福利服務」明確揭示：「採取補助、委辦、公設民營等方式，並充分運用志願服務人力，由政府支援經費及設施，透過民間組織提供多樣化及合適的服務。」接著為使政府與民間合作模式具體可行，民國 86 年內政部公佈「推動社會福利民營化實施要點及契約書範本」，目的是為結合社會資源，委託民間共同推展社會福利服務。實施的方法則由各級政府運用現有資源，依法定程序，以契約方式委託依法登記之財團法人或公益團體辦理非營利之社會福利服務，而委託的類型則以公設民營及委託服務為主(蘇麗瓊、陳素春、陳美蕙，2005：7)。

因此，綜觀我國各種社會福利官方文件，「結合民間資源」可說是出現次數最多的詞句。就政府整體而言，它是一種理念，代表政府期待民間力量，如：物質的、專業的、政治的、社會的，共同來投入社會福利事業；它是一個政策，宣示一種內涵即以政府與民間分工合作為指導原則，其目的不外要求民間分擔政府的福利責任；但就社會行政部門而言，它則是一項對策，是因應長期以來公部門在社會福利領域中資源低度投入的一項補救措施(劉淑瓊，1998)。因此，我國社會福利民營化政策主要目的在於結合民間資源來提供服務。

從上述的論點，可以得知我國社會福利民營化推行的主要目的，但就政策的結構因素來看。劉淑瓊(1998)認為「精簡員額」與「結合民間資源」為台北市乃至我國社會福利發展過程的兩個主軸。政府各種形式的精簡員額計畫造成「錢多人少」的行政矛盾，嚴重限制並扭曲台灣社會福利的發展；而結合民間資源，本質上就是要民間與政府共同擔起福利責任，早在 70 年代中期「公營事業民營化」的口號被提出前，以在社會福利領域公部門資源低度投入之下，扮演捐輸補強的角色。這兩個因素對於公設民營成為主要的福利輸送方式具有關鍵性的影響，彼此間也存在一定的關聯性。此外，她也指出型塑社會福利民營化政策的力量可歸納為四方面：中央財經主導、地方政府決策的受限、民間福利機構團體壓力及西方福利民營化擴散效應，實務上產生彼此交互影響的作用，最後引導「將直接服務的供應移轉民間社福機構執行」成為政府的社會福利政策主軸。

雖然，在民營化已成為勢不可擋的潮流之時，更應該反省台灣推動社會福利民營化的經驗。事實上，已有許多專家學者探討臺灣實施社會福利民營化的可能缺點及執行過程所遭遇的問題。其中施教裕(1997)提到國內社會服務民營化

的背景與國外不同，國外大多是公部門已提供相當的福利資源或民間資源已相當充沛才倡導民間或市場介入，國內則是在公部門福利供給不足且民間資源亦相對缺乏時，就已開始倡導民營化。另外，劉淑瓊(1998)則指出人事精簡政策及公部門在社會福利資源投入的不足促使社政部門排除其他輸送社會福利服務的模式，而將社會服務的民營化列為唯一的選項。在此狀況下推動社會服務民營化，使得不管是政府或民間機構都遭遇到很多的問題或困難。

對於公設民營的制度，提倡民營化的學者認為其為可行之辦法，但同時也有學者抱持反面的態度，針對此點，筆者將兩者不同的看法陳述如下：

(一) 社會福利民營化之優點：

1.可縮小公共部門的擴張：在干預最少就是最好的政府之前提下，減低公共部門的活動成為最重要的論題之一。民營化的策略，使許多公共部門的活動轉至民間部門，公共部門的活動相對減少。

2.增加行政與預算的彈性：由於民營化後，公共部不必僱用更多的員工承辦業務，而私人部門承包的業務，預算也比較不會受到公共部門中主計或預算單位的限制。如果其服務的品質受到質疑而有必要終止契約時，可以依契約規定立即予以停止，這比停止政府所執行的方案還來得容易些。

3.生產成本低廉：福利服務的民營化，常選擇有經驗和完善硬體設備的民間機構辦理，政府不需要再一筆開始的經費(Start-up)。例如：日間托兒設施，寄養家庭的建立，中途之家的設立等不必政府再花一筆錢購地和設置，可以減少服務的成本。

4.服務提供更具效率：商業部門的提供，由於市場取向的服務，對消費者的需求更會予以回應；再加上著重企業經營和生產效率，會使私人部門生產或提供的效率較高。

5.解決資源不夠或分配不均的問題：民營化可以解決資源不夠或分配不均的問題。當公共部門擁有的資源有限，或雖然有資源，卻因地理上或階層上的因素而使分配不均，可以藉著民營化，增加資源或服務的提供，使得資源與服務較能擴及需要群。另民間部門也比公共部門有更多的機會接觸到難接近的案主。究其原因可能來自兩方面；其一是有些案主或受助者由於顏面問題而自絕於政府部門的協助；其二是私人機構有其固定特別的服務對象，對案主有特殊的了

解。藉著這些私人機構的親和力、地利之便和工時的彈性，使他們較容易幫助到特殊案主群。

6.借重私人機構的專業能力：公共部門常借私人機構對某方面之服務有專門的知識和經驗，例如：精神病患者的庇護工廠、離家不幸少女的中途之家，殘障者職種之開發與訓練等。

7.增加服務使用者選擇之自由與機會：福利國家由政府統一福利服務的提供，有時候甚至要採用資產調查，這使得使用者在福利服務中是被動的、缺乏選擇的機會。但是民營化，代表商業、志願機構和個人自助行為的增加，服務供給的途徑增多，更多元性。政府也不致壟斷服務資源，均可以增加選擇性（Friedman & Friedman 1980; 孫建忠，1988；謝美娥，1991）。

8.提高案主的自助動機：福利國家最被批評之一為削弱家庭的功能，妨害個人儲蓄和工作意願。然而，民營化鼓勵民間機構加入提供福利的行列，甚至走自助式的服務。鼓勵個人自助、儲蓄以購買所需的福利等，都可以減少對政府的依賴。

(二)社會福利民營化的缺點

1.擴大社福階層的分化

社會福利帶來最明顯的社會影響是使社會財富之分配能更均勻一點，使社會趨於平等。可是在社會福利轉至民營化以後，常會造成社會分化的現象。使用者的付費能力常常是其能不能享受有較好服務的關鍵。對於付費能力低或完全無能力的較低收入者，往往只能得到便宜或次級的服務，導致社會服務分等級，不但形成社會服務的雙元體系，更使得不同社會階層間的閒隙加深(孫建忠，1988；趙維生，1988)。

2.打擊社會服務的目標

社會服務最終的目標是建設一個穩定、幸福、免於匱乏、互相關懷的社會和促進人際關係之和諧；但是，如果社會服務以透過市場機制來解決，服務成了商品化；服務也因為計算成本、使用者付費能力而產生變化。強調社會服務是按照人們的需要而提供服務而非付費能力。民營化正好和這個原則相反，強調市場供需關係。市場的供需關係必須以價格來表示，使用者必須考慮自己付費的

能力。這種方式使互助的福利理念因而消失。

3.促使政商勾結

民營化在推行時，有些民間部門為了要獲得政府委託的服務契約，甚至會和政府勾結，各展其謀，因此，民營化常被批評為促使官商勾結。

4.民營化後，服務常無法持續

有些私人機構，服務熱心不夠，或認為利潤不如原先的豐富，會毀約換約，造成服務持續性不夠，時有停頓，反而造成使用者的不方便。

5.拒絕服從公共部門的規範：承辦公共福利的私人機構，常以各種方式來拒絕服從政府所規定的事項：承擔義務、確立公開明朗化的預算制度、僱用身心障礙者等要求。

6.減少對貧民的服務：福利民營化有增強福利國家階級兩分化的傾向。例如公立醫院減少，私立醫院，特別是財團法人的增加，由於擴大利潤的要求下，使後者接受愈來愈少的公共救助對象，低收入的民眾，除了向公立機構申請協助與服務外，常遭受私人機構的拒絕，其服務可近性與方便性均受威脅（Evers, Nowotny & Wintersberger, 1987；謝美娥，1991）。

在上述談及我國社會福利的發展中，目前我國社會福利公設民營的範圍包括兒童、少年、婦女、老人及身心障礙方面，但在眾多的托育服務的機構或組織都是由民間或私人提供，而這之間的經營運作亦皆充斥著營利的思維及行徑或是在非營利之名底下確有諸多的曖昧情況發生(郭靜晃，2004)。而老人及兒童的服務會產生這種情況，而在身心障礙保護者方面較少。對此，簡而言之，是身心障礙者的人數及所形成地較弱勢的服務市場，是政府或一般慈善或福利性組織的責任和使命。像對兒童及老人則是在人數的眾多，政府又無力全力提供，且這要求的服務有所分別及差異，自是會形成非營利性組織以外的組織或機構有所意願插手或介入(郭登聰，2005)。在老人人口不斷的增加之情況下，所帶來的社會問題也逐漸增加，老人的問題逐漸受到重視，在市場中又已存在私人組織提供服務，因此，政府在實施老人機構公設民營是否也如同一般民間運作能適應市場的環境，以及是否能符合政府所預設之期待，能將現有的設備、設施發揮其效用，基此，本研究以老人公設民營機構做為研究之對象。

在老人福利方面，台灣目前對老人長期養護著重於推動以社區發展為基礎的模式，並且也非常強調民間部門參與服務的提供。民國 80 年前的老人照護，政府僅以機構照顧和零星的居家護理介入，絕大多數需要照顧的老人仍是留在家中，地方政府提供的老人服務，有的是由政府直接扮演服務提供者的角色，例如臺北市，有的則是運用志工或補助的方式提供，如高雄市。衛生體系則以基層保健服務中心提供居家護理。民國 80 年之後，政府才開始以居家服務的方式實行並開始有建購社區服務體系的政策，其中最主要的特點之一為：開始以補助或契約委託方式鼓勵志願部門提供服務，除此之外，為因應許多老人需要長期照顧的事實，很多營利取向的中小型老人安養機構或互利機構也隨之跟進。

80 年代，政府對社區照顧的涉入逐漸增加，社政部門逐漸推動社區照顧措施。就社政部門，政府在社區照顧方面由直接傳送服務的提供者轉變為經費提供與監督規範的角色。除臺北市於民國 83 年推出老人及身心障礙者的社區照顧實驗計畫外，內政部及台灣省的實驗計畫方案也陸續付諸實行，這些實驗計畫便是對社區照顧的主要貢獻之一，除 70 年代的少數居家服務外，將社區照顧的服務項目擴及到送餐服務、日間托老、喘息服務和電話關懷等項目，且不同於以往由政府部門提供服務，這些服務的供給已經逐漸由受委託或受補助的民間單位來辦理，尤其是民國 86 年推行的「社會福利公辦民營實施要點」及民國 87 年內政部函頒的「推展社會福利服務補助作業要點」，用以結合民間部門的力量，施行各項社會福利服務(劉華美，2005：85)。

此外，在 70 年代和 80 年代，由於老人照護需求的增加，故中小型療養院機構大量的成長，雖然這些機構對老人照護具有一定社區化的性質，但因缺乏一套管理辦法，所以終於在民國 87 年 6 月 17 日修正通過「老人福利機構設置標準」，再加上民國 88 年 8 月內政部頒布的「私立老人服務機構接管辦法」，以健全社區化照顧的發展體系。衛政部門也開始注意到老人長期照護的議題，以社區為基礎的照顧亦為其政策的重心。90 年代以後，志願部門和政府間愈趨向密切的合作關係，包括中央和地方政府層級(劉華美，2005：86)。民國 91 年 6 月頒布之「加強老人安養服務方案」(為民國 87 年方案之修正版本)提及：「整合家庭、社區、民間機構、團體及政府的力量，提供完善的老人安養、養護及長期照護服務措施，以建立完整老人福利服務輸送體系，締造健康安全尊嚴快樂的老人福利政策」。此法案提到如何建構一套針對老人在：保障老人經濟生活、維護老人身心健康、提升老人生活品質、充實老人照顧人力設施及落實老人居住

安養服務等五項目標上所欲建構的一套安老體系(郭登聰，2005：98)。

民國 91 年 6 月 26 日修訂的老人福利法第四條規定：「各級政府得以委託興建、撥款補助、興建設施委託經營、委託服務或其他方式，獎助民間對老人提供服務及福利」；第九條規定：「地方政府應是需要設立並獎助私人設立下列各類老人福利機構：長期照護機構：以照顧罹患長期慢性及並且需要醫護服務之老人為目的。養護機構：以照顧生活自理能力缺損且無技術性護理服務需求之老人為目的。安養機構：以安養自費老人或留養無扶養義務之親屬或扶養義務之親屬無扶養能力之老人為目的。文康機構：以舉辦老人休閒、康樂、文藝、進修及聯誼活動為目的。服務機構：以提供老人日間照顧、臨時照顧、就業資訊、志願服務、在宅服務、餐飲服務、短期保護及安置、退休準備服務、法律諮詢服務等綜合性服務為目的。」

民國 93 年修訂核定社會福利政策綱領之基本原則明定：「公部門應保障人民基本生存、健康、尊嚴之各項福利；民間能夠提供之服務，政府應鼓勵民間協力合作，以公私夥伴關係提供完善的服務。」並於「社會福利政策綱領之內涵」的福利服務部分第十三項：「以居家式服務和社區式服務作為照顧老人及身心障礙者的主要方式，再輔以機構式服務；當老人及身心障礙者居住於家內時，政府應結合民間部門支持其家庭照顧者，以維護其生活品質」。

從上述我國社會福利民營化的發展由個案委託、方案委託直至公設民營的方式來看，政府逐漸將個案委託擴大到整體性的機構經營，從政府公布的各項法令中可得知政府在社會福利服務方面日益著重以公設民營策略，藉由公私部門合作以擴大服務項目及減少人力不足之問題。公設民營制度逐漸成為政府推動社會福利服務的主要方法，對此，學者們也提出其對公設民營制度之看法。因此，筆者在後續探討公設民營制度是否達成政策目標之際，同時也能對學者所提出之看法進行檢驗。

第四節 公設民營之政策目標

從社會福利民營化的概念歸納後，可知公設民營的實施可以提升效率效能以及解決政府財政危機，同時可透過民間部門參與提供人民更多的選擇，這社會福利民營化的概念也同樣出現在我國公設社民營政策目標中，從內政部「推動社會福利民營化實施要點及委託契約」、「臺北市市有社會福利設施委託民間團體辦理福利服務要點」、「行政院及所屬機關推動業務委託民間辦理實施要點」中，可知該項政策的目標為：調整政府的角色、降低財政負擔、提升服務效率及效能、創造公私協力。因此，筆者對臺北市政府社會局公設民營管理架構以下圖 2-1 表示，亦即政府如何過公設民營之管理達到上述所提之目標。政策目標常有多元目標及不明確的問題，雖能讓人民清楚地知道政府欲達到何種目的，但卻又無明確的指標可以讓民眾知道政府達成目標？因此，要進行「公設民營」政策評估前，首先，先將這些目標做更清楚地界定，同時，將本研研究所欲了解的部分作明確的劃分，以減少其他因素的干預。

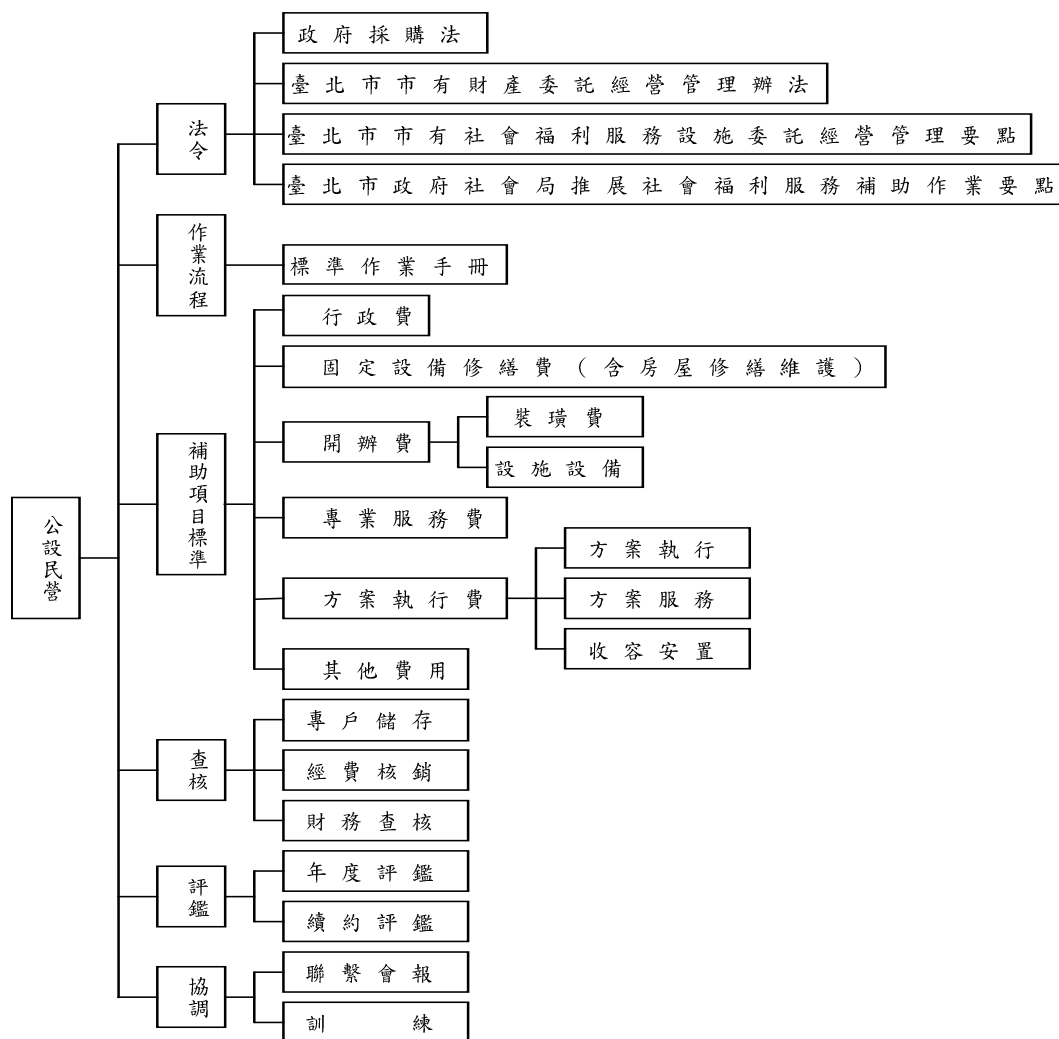


圖 2-1 臺北市政府社會局公設民營管理架構

資料來源：薛承泰、黃文鳳(2005)，臺北市社會局推動公設民營二十年。

壹、調整政府的角色與職能

當經濟及社會日趨多元化，各種權力關係也越趨複雜，現代社會就需要一個高度分工、專門化的政府機關，來管理政治、經濟、社會、文化等公共事務，換句話說，缺乏政府的話，很難想像我們的日常生活要如何繼續，所以政府是政治體系的核心。就發展趨勢來看，各國政府都日趨龐大，且支付更多的金錢，雇用更多的公職人員為政府服務。其次，我們也發現，除了新自由主義外，當代大部分的政治意識形態都不排斥擴大政府的作用，許多資本主義國家都願意讓政府扮演重大的角色，而不僅僅是有限政府(周繼祥，2005)。由於政府影響人民生活極為重要，因此，政府的角色以及政府所應包括的範圍一直為學者們所關心的議題。

「政府該做些什麼？」可能是政治哲學上最古老，也最持續的辯論，不過，有關政府經濟角色的辯論還是最近才出現而已，在許多方面，政府涉入的程度怎樣的程度，根本就是意識型態上差異的問題。通常政治辯論發生在光譜的兩極之間，然而在過去兩百年來不同的時期裏，國家設入的鐘擺則是在光譜上的點上擺動不定。

柴契爾政府、雷根政府推動行政改革後，對於政府所扮演的角色，其認為政府應將縮小其功能，將公共部門的角色、功能、經營權或所有權，部分或全部交由非政府部門。政府應扮演監督者的角色，而非服務提供者，亦即一般常說「領航，而非掌舵」。在這樣的概念下，則政府應扮演什麼樣的角色？根據江岷欽、林鍾沂的看法，其認為民營化並非豁免政府的財政責任與政治責任，只是轉移公共服務傳輸的重心而已；亦即，民營化僅涉及「執行」層面，政府機構仍保有政策感知、政策規劃、目標設定、績效監測、成果考評、獎優懲劣等職能。其次，在某些業務中，不論政府扮演的角色是買主、管制者、標準設定者、抑或是決策者，都必須縮減其職能範圍(江岷欽、林鍾沂，1999：367)。

從新公共管理的角度來看，政府所要扮演的角色並非服務直接提供者，而是非直接提供者，政府要如何達到非直接提供者的角色，萬育維(1993)提及，臺灣未來的福利走向，既不可重蹈八十年代福利國家危機的覆轍，又必須尊重人民的尊嚴與保障，在這個前提之下，政府的角色可以分為兩個部分，直接提供者與非直接提供的角色，然而，學者並未對政府角色調整做出詳細之說明，僅指出政府可透過下列五種角色進行調整，在此，筆者自行對此五種角色說明之：

1 監督者：

政府必須擔負起追求正義、秩序和安定之責任，也因如此，政府須對私人機構、公設民營機構以及公辦公營機構進行監督之責，以免民眾權益受損或有不法之情事產生。

2 協助者：

當民間部門無法維持福利服務的提供，政府可以協助民間部門，包括人力、物力及財力等資源，亦即政府在公設民營政策中，不單只是將業務與責任轉換至民間機構，而是公設民營機構之運作若出現問題時，政府必須給予協助，使其能維持運作。

3 規範者：

政府的位置不在居於供應者與案主之間，也不再是財務的關係，而是法定的契約關係，政府負責訂立服務標準、制定規章、決定何種服務會被提供，同時依職權受理申請、審核民間機構的資格。

4 協調者：

政府負責協調可避免資源重複浪費，並消弭供應者與服務受益者間的差距，就此來看，政府所要協調之事項為機構與受益者之間的權益與義務。

5 獎勵者：

政府可以減免稅收刺激私人福利服務的提供，或是以其他獎勵方式刺激福利服務。公設民營機構與政府為契約關係，在契約關係之下，公設民營機構可對契約外之事項，拒絕配合政府之要求，在此情況下，政府可以獎勵之方式促進公設民營機構配合政府之事項。

余漢儀(1993)亦曾提及政府提供功能的轉移並不表示規範及經費補助功能也是一併移轉，而是轉向發揮管理、規範的角色。因此，政府部門推行社會福利民營化措施時，重要的是需要配合高度合約管理技術，包括徵求和甄選合約機構、協商方法和技術、監督和考核技術，以及續約和終止合約關係之管理能力，否則很難在「效率」和「責信」之間取得平衡點(王麗容，1993)。

貳、降低財政負擔

自從第二次世界大戰以後，政府介入社會福利的程度逐漸加深，使得很多人將福利國家，或是社會福利的公共行政模型（Public administration model of social welfare）與「國家福利」（state welfare）劃上等號，在討論社會福利責任時偏重於國家應有的角色（張英陣，1998）。

以美國來說，1930年代「新政」（New Deal）之前，福利服務主要是依賴非正式部門與志願性組織；1930年代經濟大蕭條與1980年代雷根政府之前的這段約1960年代「大社會」（Great Society）期間，政府介入社會福利之提供有明顯擴張；1960年代初期到1970年代中期，民營化首度成為社會福利主要的服務輸送

模式（王麗容，1993），1970年代末期與1980年代初保守勢力逐漸抬頭，私有部門尤其是志願性非營利組織再度受到重視，當時的社會安全法案提供「外部契約」的最佳立法基礎。

說明了1970年代中期經濟不景氣以來，民營化福利服務模式成了福利國家的替代策略。英國柴契爾夫人及美國雷根總統代表保守政治抬頭，政府單向責任理念動搖，紛積極刪減社會福利項目與支出，改採民營化政策以減少政府負擔（孫建忠，1988）。此外，1980年代「福利市場化」（marketization of welfare）成為美國社會福利的新趨勢（Salamon，1994。引自張英陣，1998）。如果說社會福利服務民營化，表示政府與民間在社會福利發展過程的轉變，由歐美經驗均可發現，兩者的關係是因社會、政治、經濟的發展和需要慢慢形成和演變，每個階段的關係都有其歷史的特殊性和必然性。國內自民國76年解嚴以來，在政治、經濟、社會等各方面的遽烈變遷，造成政府、民間角色與關係之極大轉變。民間社會福利單位蓬勃發展，於分擔政府福利責任多所著力，並多方爭取。政府機關基於人事精簡之考量及民間參與理念，於是將愈來愈多社會福利工作委託民間私部門辦理（蘇昭如，1993）。

根據劉淑瓊(1998)所提，行政院於 82、83 年間的行政革新方案「人事減肥政策」，是影響台北市政府以「公設民營」方式委託民間經營社會福利機構的主因。民國 82 年新任行政院院長有鑑於行政院所屬公務員總數與中央政府人事經費居高不下，不僅加重政府財政負擔，也對其他建設經費產生排擠效應，因此，就任之初即宣示展開行政革新，並以精簡員額作為施政重點之一。從以上的論述來看，英國與美國在龐大的社會福利服務支出導致社會福利民營化之興起，但我國主要因人事經費使財政造成負擔，而在人事精簡措施下將社會福利委託民間機構進行提供。在財政負擔上，本文以人事費用進行探討公設民營對政府財政之影響，以及輔以政府社會福利方面之支出探討公設民營是否降低政府財政負擔。

叁、提升服務效率及效能

一般而言，公營事業由於受制於政府體制的形式化、科層化，政策目標龐雜、議會與財政單位監督制度地將化等諸多因素，無論是供需資源組合的分配效率或提供服務的生產效率都不理想，也缺乏彈性。使用公共服務的人幾乎沒有選擇權，因此也無從反映他們對服務的偏好。若透過民營化，則可藉由競爭

機制而提高效率，且可提供民眾多樣化的選擇，滿足多元的需求。此外，民間部門的法令、監督體系等限制較少，工作服務也就自然更有彈性。林鍾沂、林文彬(1999)亦提及相同之觀點，民營化的效率論點宣稱私人管理與生俱來即優於公共管理。私部門和公部門組織的管確實在相當不同的環境中運作，其目標亦時有差異。在管理的誘因結構上，他們也有著理論上的差異，同時因為公營事業係於政治環境中運作(林鍾沂、林文彬，1999)。

有關公共生產和私人生產在相對競爭上之有系統的證據著實相當有限，而普遍性通則的形式亦僅只基於為數不多的經驗研究以及只予人一般印象的例子而以(Heald,1983：308)。在小規模的業務上則有些證據可證明由私人來供應較有效率。例如，在比較過去由私人即由公共所承辦的廢棄物收集，結果顯示出私人承包商傾向比公共所承辦的還便宜(Savas,1982)。也因如此，使政府更具有說服力以利用承包商進行事務提供，而這樣的趨勢也得以持續下去。

至於台灣政府也受到國外經驗的影響，台灣在「發掘結合民間資源，共同興辦社會福利事業」的一貫理念之下，推動委託民間供應福利服務，直到近年來「政府業務委託民間辦理」政策，均期待減少政府支出、縮小行政規模及擴大民間資源的投入。但如停車場管理、拖吊業務、電信服務的民營化，這種產業民營化與公共服務均屬於硬體服務的領域，其效率與效能的測量有較為具體客觀且普遍相同的標準，委託者要求的產出可以被清晰的界定並測量之，故被視為最適合民營化(趙碧華，2002)。但是社會福利服務是屬於軟性服務，它的評鑑與測量受限如：蒐集及標準化資料的成本過高、方案效應需長期觀察評估、相對主觀性較強、外在市場力量對績效表現的影響，因環境導致服務優先性的改變所產生的技術或本質的問題，因此傳統以來一直存在難以突破的困境。

所以在提及評估效率與效能的衡量，政府部門只能回歸到民營化倡議者所描述的效率—輸入的測量與監督，如：財務稽核、人員資格的控管、專業證照的要求、教育訓練與監督制度等(Osborne & Gaebler,1992)。對於輸入的控管，控制過程至少可確保最低的服務水準政府也常以過程的測量取代績效的評量，透過輸入管理與過程管理以確保服務品質。在台灣有鑑於政府部門的承辦人員與民間受託單位對形式監督與行政監督的繁瑣程序之不滿，也有建議以產出管理取代既有的輸入管理，而認為民營化研究與實務社群應將成果管理作為現階段政策規劃與執行的重點，藉由具體的執行績效評估，確實掌握並呈現公部門以公帑購買服務，委託機構的執行績效，究竟對服務標的群體產生何種衝擊與

影響，是否符合其理性的福利需求，據以判斷是否達到民營護所追求的效率與品質(劉淑瓊，2002)。

承上述所言，社會福利服務受外在環境的影響，因而不易評估之外，另根據學者的建議可藉由執行績效評估觀察受委託機構所呈現之效率與效能。筆者在此先對於效率與效能做初步之定義。依據吳定教授(2006)的定義，效能指某項政策或計畫執行後，達成預期目標、結果或影響的程度，以了解政策或計畫已否產生所期望的結果或影響。而效率指某項政策或計畫執行後，其產出的與所使用的成本之間的關係，例如是否以較少的時間，較少的經費、較少的人力，將政策執行完畢。

在服務的效能及效率的表現方面，本研究以提供服務的機構來進行觀察，就針對這一方面，我們以組織的績效來做進一步的說明。謝美娥(1993)認為，結構—過程—結果三種途徑，是可以歸納老人安養機構的品質績效之評估模式。其意涵如下：

- 1.結構的評估：通常指良好的照顧服務進行場所中，應具備性質穩定的環境條件，包括人員、房屋設備、經費、組織行政管理等設備和照顧服務的各項條件。
- 2.過程評估：指服務過程和服務結果間已知關係的知識，檢視服務提供者在於服務過程中是否有適當或不適當的行為或活動，來評估服務品質的好壞，包括技術和人際溝通。
- 3.結果評估：指使用者身心狀況的維持或改善，可歸因於適當的照顧。

另外，梁勳烈(2006)認為績效的表現應考慮到機構的執行能力與經濟狀況。福利機構是否有效的運作的重點應放在生存(survival)、調適(adaptability)與成長(growth)三個面向上同時考慮詳細來看，可以細分成八個指標：

- 1.經費或資源的籌措—福利機構生存的首要條件是經費。機構是否有能力向公私立資助單位申請到經費是它基本生命力的展現。在申請贊助的同時，機構也應該整合該社區資源。
- 2.人力運用管理與發展—晉用人員的素質，是否符合機構的專業條件？是否提供應有的職前或在職訓練課程？督導制度在機構中是否已建立？員工的士氣是否可經由有效的考評得到應有的激勵？

3.方案設計與管理能力—機構設計方案和管理的能力往往決定了該機構是否能適應目前福利需求的走向，以符合環境的變遷。這種能力包括分析問題、設立計畫目標、服務內容、對於預定服務群體的需求評量、方案監控等。

4.接受服務者的滿意程度評估—機構本身對於接受服務者的滿意程度的重視與否決定了它未來是否有發展的潛力，是否有成長的條件。

5.資料保存的完整—活動資料、個案資料或是其他相關文件的保存，雖然只是紀錄，但是對於機構未來的發展上有許多間接的助益，同時對於長期趨勢的分析更有貢獻。這些資料在機構擬定中、長程計畫時是很好的參考。

6.機構使命的達到程度—任何一個福利機構都有設立的宗旨與使命，按照Austin(1983)的分析，福利機構的使命大致可以分為五種類型，分別為：達到社會控制、提供社會照顧與關懷、社會化或預防性使命為主、復建為主及辯護性或創導性的使命。這些機構成立之初的立意宗旨，評估的重點還是要回到原點看使命達成了多少？有沒有修正的必要。

7.機構創新的能力—一個機構的創新能力在於預測、推估。有了這兩項能力之後才可能擬定中程發展的目標。預測社會未來的轉換，可能帶動什麼新興的需求，推估潛在的服務群體。透過這兩個步驟，機構的策略性發展才可能訂定，而每年度的業務計畫才有依據可循。

8.機構與外界關係—機構與外界的關係會直接與間接地影響現階段的生存與未來發展。Hasenfeld(1983)指出福利機構之間的生態關係，可分為互補、競爭以及層屬(上、下之間)三種。互補是指案主來往轉介與業務合作；競爭是指同機構的相互較勁；層屬是指科層之間的隸屬關係。機構之間網絡關係的形成有賴過去合作經驗的累積，重點在於機構的活動力與應變。

從提升服務的效率及效率來看，在效率的方面，組織以最少的投入獲得最大的成果，因此組織的經費為主要衡量要點，組織要如何籌措資源以及如何有效的運用資源，使硬體設備等環境能成為良好的照顧環境，使有需要的人都能獲得這方面的服務，並佐以機構床位使用率之資料進行比較，更進一步的了解機構是否能到達政府效率之目標。

效能方面，在新公共管理的概念下，無論是講到企業型政府、全面品質管理或是民營化等，在這個階段最重視的就是開始重視顧客的滿意度。因此，公設民營制度除了要降低政府的角色之外，另一方面就最重要的就是藉由私部門的服務能提升顧客的滿意度。因此，使服務使用者能獲得良好的照顧服務品質成為組織在效能上重要的考量，而如何使服務使用者能獲得良好的服務品質，藉由兩位學者所述，本文主要以人員運用與管理、方案設計、接受服務者的滿意程度評估做為檢視的項目。這三項指標接與顧客有直接關係，人員為直接提供的服務者，而藉由方案的設計與滿意評估可以了解組織對於顧客的回應及需求有什麼樣的應變措施及改善的行為，使顧客能獲得更好的服務。

肆、公私部門協力關係

由於社會福利民營化的影響之下，政府有鑑於財政方面的壓力以及提升服務效率與效能，因而將原有的機構轉由民間機構運作，或在機構興建之初，已規劃公設民營等方式，藉由民間機構的運作以提升效率、效能。以往，政府在服務提供上是由政府單方面提供，或由民間私人機構提供，但隨著環境的變化，政府在提供上逐漸轉而與民間機構共同執行，這樣的互動模式與過程也逐漸學者們所探討的重點。在本研究中所要探討之公設民營政策之目標上，政府主張政府應鼓勵民間協力合作，以公私夥伴關係提供完善的服務。

首先，公私協力的定義為何？學者kouwenhoven提出廣義與狹義的界說，在狹義界定中，所稱的公私協力係指以公、私部門以合法、正式的組織以進行協力合作，而廣義的公私協力則包括了較不正式的諮詢平台，因此，Kouwenhoven將公私協力定義為：政府與私部門間的互動，其重點在於達成一致的目標，其協力合作的目標具有社會和經濟的特徵，並在目標之外的部分，有各自的責任與特性(Kouwenhoven, 1993:120)。Savas(2000)亦對於公私協力的界定區為廣、狹意之區別，根據他的說法，最廣義的公私協力可以透過合約外包、補助暨獎助等方式來進行，而最狹義的定義則是專指基礎建設方面透過公私協力方式來進行(Savas, 2000: 105-106)。

國內學者對於所謂公私部門協力關係的界定，乃指公部門與私部門以蓬勃的「市民參與」為基礎，共同尋求目標、策略、及資源的整合，分擔經營社會的責任，及共創可共享的成果；易言之，公私部門協力關係乃指存在於公私部門間的一種互相依存共生共榮的關係（吳濟華，1994：1；楊肅凱等，1993：107；詹鎮榮，1993：10；王俊元，2002：78）。

公私部門協力關係一詞包括合作及合夥兩個層面，就合作而言，強調公私部門互動中，政府扮演誘導性和支援性的角色，而私部門扮演配合性角色；就合夥言之，強調公私部門間的平等互惠、共同參與及責任分擔，很明顯的，公私部門在合夥關係中共同參與決策和承擔責任的程度比在合作關係中深，合夥的範圍包括政府服務與公共財的提供、生產及輸送，主要為建立民眾個人及非營利組織與政府之間的合作關係（陳恆鈞，1997：37-38；江明修，1998：21-22）。

一般而言，使用公私部門協力強調是為了解決一些財政上的壓力的一種資源整合途徑，而且範圍廣，尤其強調將私組織納入協力網絡中，運用資源和經費，補充政府財力的不足，雙方或多方共同協力，辦理公共性事務；公私合產，一般認為係指由政府與民間部門共同進行政府財貨或勞務生產，其強調是透過政府民間公民性團體及地方性社區團體合作，從事補助或簽訂委辦契約，以共同生產輸送公共服務，具有擴大公共服務的範圍、主動自願性的參與公共服務、及增進政府部門的回應性等功能（徐宗鴻，2003：15-16）。

承上所述，所謂協力關係係指，政府與民間部門透過目標認同、策略一致、分工負責的合作關係；並經綜合上述協力關係的定義，可以發現，雖然在用法、過程與其強調的重點各有所不同，然而，其核心的概念，運用政府與民間的努力，以達成雙方的願景、相互依存、共生共榮的關係是不變的。

既然公私協力為政府與民間共同努力，以達成彼此之願景，相互依存，則協力之共識要如何達成？綜合各家學者的看法⁶主要在說明協力的精神在於彼此信任與團隊工作的發揮，進一步從 Cherrett 的協力關係特質中可以明確的看出，協力的來源有九項，分別敘述如下：

1. 高層的承諾與效勞意願

一般來說組織成員的作為多半需要經過上級主管的認可才能有所依循，不致無所適從。即便是由於時代變遷與組織革新等因素，使組織成員擁有自由裁量權可在其業務職權範圍內自行判斷。但要獲得高層承諾與效勞意願並不容易，這需要公開、信賴、長期關係等特質的配合。

⁶ ROSE 認為協力就是在法律拘束下團體間的互動關係，或是共同參與投資風險團體的關係。亦即團體間彼此同意為了雙方的「利益」而共同合作。Cherrett 認為協力為兩個組織長期的合作關係，並且兩團體以口頭同意的形式來表現彼此的合作及信任，而沒有契約的束縛。Pollock 則認為兩個或兩個以上的公司團體在同一組織下運作，結合科層體制的主/從與自由經濟體制的生產者/消費者，以及外源化的理念，來為企業提供一種非核心的功能，以輔助傳統經濟理論的不足，此種機構為一種策略聯盟。Duff 認為協力的理念把傳統團體間惡性競爭的關係變成多贏良性競爭的一種合作關係(吳英明，1996：32-33)。

2. 公開與信任

公開與信賴是溝通、談判，乃至於形成共識的基礎。在公開的情境下，協力兩造之間可瞭解對方的狀況，資訊亦可相互流通避免資訊的不對稱與溝通不良，這樣才能使彼此有平等的地位，如此才能達到協力的合作關係。

3. 明確的目標

協力關係的參與者要具有共同的目標，而且目標必須清楚明確不模糊矛盾；也只有如此，方能讓協力的參與者彼此共生共榮。

4. 長期關係

協力關係應以建立長期觀點考量，並不是只為雙方短期利益的衡量，況且短期效益並不意味在長期下仍有利。

5. 積極行動而分被動的回應

政府的行政或政策經常處於被動式回應的狀態，因此，常造成無法真正滿足大眾需求的窘境。因此，所謂公私協力關係的建立需要參與者積極行動的心態，善於因應需求和預測新問題，共同提出解決方案，增加協力者間共同發展有利條件。

6. 全面品質管理

經濟理論假設人性是理性的，追求最大效用的滿足，一切消費與生產是透過市場需求與供給平衡所決定的。但此種供需原則重視平衡產量與價格，卻明顯地忽略或漠視了品質的重要性。另一方面，民眾體悟到政府提供的服務雖然是有數量化的依據，但是缺少了實質的內涵，只要審視到品質管理，則不堪一擊。因此，就公共事務管理層面而言，利用公私部門協力關係來達到全面品質管理，意味著在量與質方面的雙管齊下，使社會整體受益。

7. 合作

公私協力關係是透過公私部門間的合作，一同為共同目標而努力。

8. 為整合社會資源及釐定社會經營權，以為透過公私協力將是適用的方式，而所建立的協力體系或是「第三部門」的組織，其結構通常較少層級節制，相對就具有彈性，可用來嘗試應用創新的理念。然而多數公共問題都相當複雜，難以找出最佳的解決方法，若以理性或漸進模式去解決公共問題時，最大的困窘莫過於非預期負面結果的產生。因此，公私部門協力關係的推動，

則在強調公私部門的成員皆可成為主動的參與者，彼此分享解決方案的決策權，探求替代方法並掌握執行與評估過程，也就是此機制應具有彈性的特質俾能發揮資源整合的功能。

9. 所有相關紀律的涉入

為了確保公私部門協力關係的順利推行，達成預期設定的目標，必須有一些紀律來闡述、詮釋，以期明確規範出協力關係的範疇與互動模式。其中必定牽涉到民主原則、準合法性、權責劃分明確原則、可預測性、貫徹到底原則、倫理原則等。這些紀律原則扮演協助政府部門，使其行動更有效率和成效，從而促使公共利益的實現；另一方面，督促私部門使其更具有社會性、公共性，進而促使社會責任的承擔（吳英明，1996：41-46）。

從上述看來公私協力就是對於事務之處理具有目標認同、策略一致，及分工負責的認知和實踐，並且從上述公私協力的特質來看，要達到公私協力的關係，最基本的就是彼此信任依賴，而信任依賴必須要透過溝通互動的關係，藉由此過程中，才能進一步的達到信賴的基礎，也才能有協力關係的可能，因此，政府與受委託機構在哪些項目上要達成溝通共識，以促進協力關係，在接下來的部分，本研究以組織間協調的基礎，以及業務上相互連結的部分，進行衡量公私協力的項目，以探討公辦公營機構與公設民營機構在與政府之互動關係。

組織間協調的基礎，主要為志願性交換及協調命令，前者指的是當組織追求資源、相互支援以降低成本，在共同活動的範圍內消除歧異，後者為法令或是規則，用以約制組織間的溝通，這種互動的命令形式可能由外部強加的法令規章，有可能是由參與互動的各單位及機關所訂的正式協議，除了志願性交換及協調的命令之外，尚可取決組織間的互動頻率，互動頻率越高，達成協調的可能性越大；彼此的認知，亦包括工作的哲學觀是否一致（柯三吉、江岷欽，1987）。

至於，公私部門間要溝通那些項目？依照柯三吉、江岷欽(1987)所提，協調的連結，在行政連結方面，包括財政、人事、規畫及行政的支援活動等方面進行探討。在財政方面，此包括了聯合編列預算、聯合籌措資金、資源流用等；在人事方面包括幕僚人員的外派、合併辦公、聯合進用幕僚人員；在規劃與方案設計方面包含聯合研擬政策、聯合規劃、聯合研擬方案、聯合評估；在行政

支援活動包括了補助金的管理及政府的支援活動。

在促進公私協力之達成，就是政府與民間要達成運用政府與民間的努力，達成雙方的願景、相互依存、共生共榮的關係，而建立彼此相互合作最重要的因素就是相互溝通與信任，在彼此的溝通互動過程中，來探討政府與民間機構之公私協力。

第五節 本章小結

本章首先介紹社會民營化的發展背景及台灣公設民營的狀況，目前以公設民營制度為社會福利發展的趨勢，針對這樣的轉變，雖然已有不少的討論，但所討論的焦點帶多集中於公私部門間的協力關係或是公設民營執行過程的研究。而本文以政策目標來進行探討公設民營的制度，一般認為政策目標大多模糊且所涉及的層面太廣，因此很少人做這方面的研究。因此本文以政策目標做為探討的焦點。

本文以「臺北市市有社會福利設施委託民間團體辦理福利服務要點」及行政院及所屬機關推動業務委託民間辦理實施要點」的政策目標來看，政策主要的目標包括了調整政府的角色、降低財政負擔、提升效率及效能以及促進公私協力的合作關係。

在調整政府的角色方面，學者們認為政府應是非直接服務提供者，而政府所應扮演的角色，根據萬育維(1993)認為政府可扮演監督者、協助者、規範者、協調者、及激勵者的角色，在此方面透過台北市社會局在公設民營與公辦公營機構中分別扮演之角色探討政府角色之不同及轉換。

在降低政府財政方面，根據劉淑瓊(1998)認為人事費用是推行公設民營的主因，一方面透過人事費用探討對政府財政之影響，另一方面則可透過政府在社會福利支出方面是否因受到公設民營制度影響，以這兩個面向探討公設民營制度能否降低政府在社會福利之支出。

在提升服務效率及效能方面，則必須由提供服務的機構進行檢視，其中包括資金的運用、人員的管理、方案的設計、顧客滿意評估。效率方面，因公設民營機構在成本不易估計，在此筆者主要以機構如何運用資金使服務量增加，

並透過服務使用率瞭解公設民營機構在服務效能之表現。筆者在效能方面著重面向為機構服務品質方面，以人員管理、方案設計、顧客滿意度評估瞭解機構在老人服務提供之成果。

最後在公私協力方面，以 Cherrett 的公私協力關係特質來看，信賴與合作是最基本的關鍵，而信賴與合作的達成必需要藉由相互溝通達成，在此本文以目標、稽核制度及方案設計三個面向進行探討，以瞭解公設民營機構、公辦公營與政府之間互動情形之探討，藉由兩者之比較顯示公私協力關係是否如同政府所言為合夥關係。

第三章 研究設計

本章主要說明本研究之研究方法與研究設計。第一節研究架構，根據前述理論基礎發展出研究架構，及實證之面向進行說明；第二節進行研究對象及範圍之說明，以說明本研究選擇研究對象及範圍之緣由；第三節說明本研究須透過何種研究方法得到與本研究相關資料已進行後續之分析，最後則說明本研究之限制。

第一節 研究架構

本研究所要研究的為公設民營制度實施後的結果在政策目標上的成效為何？所要研究的政策目標分別為調整政府角色、降低財政負擔、提升服務效率及效能以及促進公私協力的合作關係，本文之研究架構，如下圖 3-1 所示：

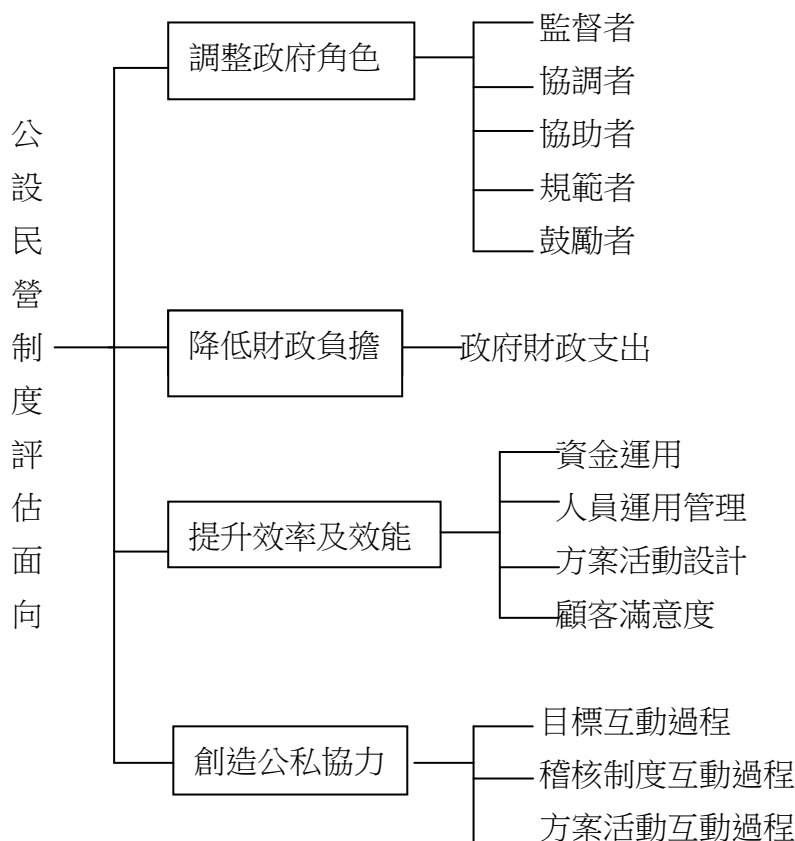


圖 3-1 研究架構

資料來源：筆者自行整理

從理論中可歸納出公設民營制度所欲達成之目標分為別調整政府角色、降低財政負擔、提升效率及效能及創造公私協力之目的。在此，本研究以此四個面向做為公設民營制度評估之依據，在調整政府角色方面又可細分為監督者、協調者、協助者、規範者及鼓勵者五種角色；在財政方面，主要以人事費用來探討此對政府在公設民營制度中之影響；在提升效率及效能方面，由機構本身資金之運用、人員管理、方案設計及對顧客滿意度之回應措施以瞭解機構在服務提供上之成果，最後在創造公私協力部份，藉由目標、核銷制度上及舉辦方案活動之溝通互動此三個面向觀察這三個互動過程中對彼此合作關係之影響。另輔以公辦公營機構之探討，以對照公設民營機構在四個研究面向之成果。

一、調整政府的角色

就公設民營制度制定的概念來說，藉由公私協力的關係，促進民間機構提供服務，使政府的角色縮小，因此，政府可藉由扮演的角色為可以為監督者、協助者、規範者、協調者及激勵者以調整政府之角色。在理論上，政府可以藉由這些角色所減其職能範圍，但實際運作上，政府對於公設民營機構與公設公營機構在監督或是管理上所扮演的角色分別為何及政府的角色是否有達到轉換之目的。

1 監督者：

政府必須擔負起追求正義、秩序和安定之責任，也因如此，政府須對私人機構、公設民營機構以及公辦公營機構進行監督之責，以免民眾權益受損或有不法之情事產生，政府進行監督的方式可透過每年定期之評鑑、會計審核或不定期訪視以瞭解機構之運作情況，可作為監督角色之衡量。

2 協助者：

當民間部門無法維持福利服務的提供，政府可以協助民間部門，包括人力、物力及財力等資源，亦即政府在公設民營政策中，不單只是將業務與責任轉換至民間機構，而是公設民營機構之運作若出現問題時，政府必須給予協助，使其能維持運作。因此，政府在什麼時機之下給予協助，以及政府給予哪些協助。

3 規範者：

政府在「臺北市市有社會福利服務設施委託經營管理要點」中對於彼此雙方之各種條件及義務皆有所規範，公設民營機構必須按照政府規定行事，以取得

合法性地位提供服務，就此來看，政府制訂哪些規範使機構遵守，以達到政府規範之目的。

4 協調者：

政府負責協調可避免資源重複浪費，並消弭供應者與服務受益者間的差距，就此來看，政府所要協調之事項為機構與受益者之間的權益與義務，這方面可從政府採取哪些方式同時保有機構與受益者之利益。

5 獎勵者：

政府可以減免稅收刺激私人福利服務的提供，或是以其他獎勵方式刺激福利服務。公設民營機構與政府為契約關係，在契約關係之下，公設民營機構可對契約外之事項，拒絕配合政府之要求，在此情況下，政府可以獎勵之方式促進公設民營機構配合政府之事項，本研究所要探討的為簽訂合約後，政府以何種方式鼓勵民間機構配合政府之措施，政府所採取的實際策略方式。

二、降低財政負擔

許多支持民營化之論者，認為將服務委託經營可降低財政負擔，但目前卻沒有實質的證據可說明，一般普遍認為透過委託經營，政府不需負擔人事方面的費用，就此來看，人事精簡為導致公設民營興辦之主因，因此，本研究從政府財政支出端看公設民營制度是否能減少政府財政之負擔。

三、提升服務效率及效能

由於政府在結構層級及法制上面的約束，因此，一般認為政府所提供的服務效率及效能並不如一般民間機構表現優異。因此，在社會福利民營化或是新公共管理等思想下，認為政府應扮演非直接服務提供者的角色，應讓服務由民間團體或機構所提供。而在這樣的想法之下，由民間團體或機構所提供的服務能改善服務的效率及效能。

(一)服務效率

機構如何運用最小的資源發揮最大之效用，在此所謂在大的效用為收容率，因此，筆者在此部分先探討機構如何籌措資金，其次為如何有效的運用此資金使機構能增加其服務量，最後透過實際統計數據檢視機構的收容率，亦即機構所能

提供之床數與實際收容之床數比例，藉此來看公設民營是否如同一般而言，能透過市場之運作提升效率。

(二)服務效能

在效能上，本研究著重服務品質方面，因此，本文以人員運用與管理、方案設計、接受服務者的滿意程度評估三方面來評估效能。

1 人員的運用與管理

因人員為直接與接受服務者面對面的服務提供者，而接受服務者是否都能受到充分的照顧或是滿足需求，必須端賴人員是否能有效的利用，使每個老人都能受到妥善的照顧，在此，筆者針對各機構之人員與老人之比例進行檢視，以瞭解每個老人能接受到多少人員之照顧，另一方面，對人員之在職訓練以及其他相關訓練進行檢視，以此瞭解機構對人員在服務老人的專業性。

2 方案設計

方案設計上主要是針對老人的心理需求所進行的規劃設計，除了讓老人在機構內在身體方面能受到妥適的照顧之外，也能滿足老人在心理方面的需求。因而，

3 顧客滿意度之評估

顧客滿意度的評估，以了解顧客的需求，而做進一步的改善，而在進行評估之後，組織是否能快速回應顧客的需求而進行改善，才是組織進行評估的主要目的，就此來看，機構對顧客滿意度是否重視，其對院民之意見是否立即回應與改善，以提升服務品質。在此，一方面了解各機構在顧客滿意度地實施狀態外，另一方面更進一步瞭解機構在評估滿意度後所做的改進與措施。

四、創造公私協力

公辦民營機構與政府之間維持協力關係，最主要的關鍵就是彼此要能相互信賴才能建立長期的關係，因而彼此雙方的溝通就變得相當的重要，藉由相互溝通才能達成共識、建立信賴關係以及長期的合作關係。本文在公私協力關係方面以目標、財務以及方案設計三點進行探討。藉由這三方面來探討公設民營與政府之互動關係，且透過公辦公營機構與政府的互動過程進行比較，以瞭解政府與公設民營在互動的過程中是否為平等合作之關係，且這樣的合作關係是否讓公設民營

可提供更效率與效能之服務。

1 目標互動

因公辦民營機構必須自負盈虧，所以機構考量的因素為營利，但政府方面的考量為服務的提供是否能帶來效率及效能或其它維護市民權益等考量因素，就此筆者藉由深度訪談方式以瞭解政府與公設民營機構在目標互動上對於彼此關係會產生何種影響。另外，在公辦公營機構雖為政府單位之一，但在執行業務方面角度不同，因此，政府與公辦公營機構在互動過程中以何種方式互動，對彼此關係會產生何種影響。

2 核銷過程方面

政府必須有維護機構設施、設備之責，因此，政府與機構中在金錢方面的互動上主要為核銷制度，就此筆者主要探討核銷制度對機構會產生何種影響，兩者在核銷制度上的看法分別為何，在此方面透過深度訪談的方式了解核銷制度對彼此溝通互動關係的影響。

3 方案設計方面

對院民之所提供之各項活動或對院民其他服務設計是否有共同的想法，在此方面的溝通互動上是否影響其合作關係，透過深度訪談的方式以瞭解彼此互動關係。

本文根據以上所述，筆者將研究面向及實證方法列表如下：

表 3-1 研究面向及實證方法

研究面向	細項概念	說明	研究方法
調整政府角色	監督者角色	透過監督機制對機構進行管理	文獻分析法 深度訪談法
	協助者角色	以人力、物力及財力方式協助機構	
	協調者角色	協調民眾與機構之間權利與義務	
	規範者角色	設定標準與規章	
	鼓勵者角色	透過鼓勵方式使機構朝向政府目標	
降低財政負擔	人事成本降低	人員成本之降低影響政府財政支出	深度訪談法 文獻分析法

提升效率及效能	資金運用管理	透過資金運用使服務使用率提高	深度訪談法 文獻分析法
	人員運用管理	運用人力資源使服務專業化及受服務者能受到多少人力之照顧	深度訪談法 文獻分析法
	方案活動設計	透過活動之設計讓顧客在心理上能有所抒發	深度訪談法
	顧客滿意度	機構針對顧客滿意度調查所做之後續改進	
創造公私協力	目標互動過程	目標是否一致，其目標是否影響雙方之關係	深度訪談法
	稽核互動過程	核銷制度與會計稽核是否影響合作關係	
	方案活動互動過程	在舉辦活動或方案上，其互動上是否影響其合作關係	

第二節 研究方法

本研究主要議題為老人機構公設民營政策之評估，因此，以政策的規劃層面及政策執行層面著手，因此，本研究採取文獻分析法及深度訪談法來獲得本研究之相關資料，茲分述如下：

壹、文獻分析法

本研究以先前他人對此相關議題的研究，就其研究內容、結果及建議作為基礎。因此，在本文所蒐集資料上，包括書籍、學術期刊及學位論文作為本研究之基礎。作者首先透過國內外相關期刊、書籍及學位論文，以瞭解目前相關研究之現況，並透過目前公設民營制度的相關背景及理論，以此作更進一步的歸納及整理，作為本研究之理論基礎。此外，本研究藉由相關政策、法令的蒐集及分析，以瞭解目前公設民營的政策規劃及其他相關的法令對公設民營的影響，最後，藉由網路資料及受委託機構的書面資料及與政府互動過程的資訊，以了解受委託機構的服務目標、服務狀況，及接受政府委託後對機構本身的影響，進而從機構本身執行的狀況及成果，以作為政府政策評估的佐證。

另一方面，本文藉由政府的統計數據、經費支出等資料或機構內之書面資料作為次級資料分析的依據，在政府財政負擔方面及組織經費運用等項目，必須藉由政府單位所公告的數據或是機構內行政作業資料中得知，以獲得更詳細的資訊。

貳、深度訪談法

本研究透過深度訪談，以了解老人福利機構公設民營執行的狀況及結果。因此，本研究欲對社會局處理公設民營相關業務之人員以及老人公設民營機構之實際參與相關業務與提供服務之人員進行訪談，藉由受訪者的專業知識及實際參與相關業務之經驗，提供作者意見以解答所欲探討之問題。因此，作者採取以半結構化訪談方式進行訪談，藉由一般對話中得到相關資訊，在進行訪談前，會先以電話或是書面資料告知受訪者本研究之目的，讓受訪者在進行受訪前能對受訪問題及內容有初步的了解。

依據本研究所要探討的內容，本文將訪談對象分為政府部門及老人安養護機構之人員，在老人安養護機構方面，臺北市公辦公營機構與公設民營機構為以下五間，本研究對所欲研究之對象進行訪談，其受訪者皆為機構中之管理者，對於本研究之問題有所了解，就此分別如下：

表 3-2 本研究訪談對象

編號	機構性質	機構	受訪者職稱
S	政府機關	台北市政府社會局	專員
N1	公辦公營	臺北市立浩然敬老院	主管
N2	公辦公營	臺北市政府社會局老人自費安養中心	主管
N3	公設民營	臺北市文山老人養護中心	主管
N4	公設民營	臺北市兆如老人安養護中心	主管
N5	公設民營	臺北市至善老人安養護中心	主管

第三節 研究對象與範圍

本研究選擇以台北市為研究範圍，一方面由於台北市選擇以公設民營制度為福利服務傳遞方式，已行之有年；另一方面不以全國各縣市的公設民營與公辦公營為研究範圍，是因院轄市、省、縣市之間，存在著福利預算規模大小之外、民間社會福利機構生態不同，制度內涵設計有差(劉淑瓊，1998：225)。在基於本文第一章所述，本文以台北市的公辦公營老人安養護機構與公設民營老人安養護機構為研究範圍。

透過台北市政府社會局的網頁的檢索，目前公辦公營機構有兩間，分別為台北市立浩然敬老院及台北市政府社會局老人自費中心；而在公設民營機構方面分別為：北市文山老人安養護中心、台北市兆如安養護中心、台北市至善老人安養護中心。因此，本文以上述五個機構為研究對象，上述五家機構之背景資料於第四章中介紹之，分別以政策目標的內涵，來檢視這些機構所表現的成效為何？以及兩種不同類型的機構彼此間存在著什麼樣的不同。

為了更清楚了解本研究之研究對象之經營及營運狀況，筆者根據內政部 96 年度「老人福利機構評鑑報告」(內政部，2008)，對各項機構之簡介分述如下：

一、臺北市政府社會局老人自費安養中心

台北市政府社會局為解決本市老人非經濟因素的安養需要，並拓展老人福利服務的領域，於民國 71 年 3 月 8 日設立本中心，為臺北市市民年滿 65 歲以上，據經濟能力且能生活自理之長者，所設公辦公營之自費安養中心。中心佔地面積 9,568 平方公尺，包括 2 棟大樓，第 1 期大樓為「松柏樓」於 72 年 3 月啟用，第 2 期大樓為「長青樓」於 80 年 3 月啟用。總樓地板面基共計 18,943.34 平方公尺，設立時計可收容 377 人，目前收容人數計 359 人，進住率達 95%。

中心隸屬台北市政府社會局，設主任 1 人及社會工作、健康指導、行政管理 3 組。現有員工共 58 人。其中社工人員 5 人、護士 4 人、直接服務老人之員工 32 人、駐衛警 3 人、行政人員 2 人、替代役男 11 人，負責老人生活照顧及精神、健康三者並重之服務工作，提供給安養者一個安全與安心、快樂與和諧的頤養環境。

二、臺北市立浩然敬老院

臺北市立浩然敬老院之前身為陽明山管理局轄下之陽明養老院，成立於民國 57 年 10 月，當時僅有平房 8 棟，進住量為 120 名長者；民國 63 年陽明山管理局撥歸臺北市政府後，陽明養老院亦同時歸併於臺北市立廣慈博愛院(當時稱為「臺北市立綜合救濟院」)並易名為「陽明敬老所」。民國 67 年臺北市政府社會局訂定中程計畫，於現址拆除所有平房改建大樓，基地總面積達 3,652 坪，全部工程分 2 期進行。第 1 期工程由廣慈博愛院委由國民住宅處設計起造，總建築面積為 2,830 坪，是項工程於民國 73 年 9 月完工；第 2 期工程由社會局委由國民住宅處設計監造，總建築面積為 4,170 坪，所有工程於民國 77 年 10 月全部完成，並層奉行政院核定於 75 年正式成立為臺北市公立老人安養機構。

浩然院設立時計可收容 800 人，目前收容 600，包括公費安養 500 人、公費養護 100 人，96 年度預算編列之照顧人數為 550 人，目前實際收容 519 人，在 96 年 3 月 27 日止，收容率為 87%。

院長之下設秘書一人，及社工組、總務組、會計室、人事室，致中、致和、醫療三所，現有編制內員工 157 人，含約僱服務員 20 人，其中直接服務之員工有 105 人，行政及其他人員 52 人。

三、臺北市文山養護中心

財團法人獎卿護理展望基金會於 82 年 12 月 24 日設立於高雄，83 年 1 月 25 日設立居家護理所。於 84 年 6 月 18 日護理之家正式開幕，係國內第一個財團法人護理之家。86 年 11 月開始台北地區之居家護理業務；因應社會需求，幾乎是每年增加一種業務成為多元化經營的一個機構。

於 89 年底參與台北市社會局的「台北市政府社會局文山老人養護中心委託民間辦理實施計畫」招標案，於 90 年 2 月 13 日正式揭牌開幕，提供 37 床之全日托養護及 20 床之日間托老服務。此委託案是台北市第一個公辦民營的養護合併日間托老之機構。承辦後佔床率一直是呈滿床狀態，又 93 年榮獲內政部評鑑優等獎後，與台北市政府社會局洽談，將原棟六樓交給本機構擴充養護床位。94 年底完成室內裝修工程，95 年初開始收案服務。於 96 年設會局重新招標，本基金會仍獲選為委託單位，繼續簽定委辦契約。

中心四個樓層(3 至 6 樓)總樓地板面積共計 1235.7 平方公尺，計可收容養護床 45 床、日照床 20 床，共計 65 床。目前中心內養護收容公費的低收入戶 4 人、中低收入戶 2 人、一般戶 8 人，自費養護者 26 人，共計 40 人，進住率平均為 90% 以上。日照收容公費的中低收入戶 1 人、一般戶 7 人，自費者 1 人，共計 9 人，進住率平均為 40%。

主任 1 人、兼任督導 1 人、護理人員 5 人、服務人員 13 人、社工 1 人、行政人員 2 人、廚師與清潔工共 4 人、兼任物理治療師、營養師、藥師共 3 人，共計工作人員 30 人。

四、台北市兆如老人安養護中心

台北市兆如老人安養護中心係由台北市政府籌建，為感念徐李兆如女士的愛心與捐地，特以兆如命名，1999 年 4 月完工落成，於 2001 年 10 月以公設民營模式委託「財團法人台北市私立恆安老人養護中心」經營管理。

兆如園區遼闊達 3,733 坪，建築面積 7,423 建坪，主建築有松苑(安養)、竹苑(養護及長期照護)、梅軒(行政)三棟大樓，更有庭園涼亭、奇石水塘及環山步道，饒富庭園景觀之美。

2002 年 3 月兆如開幕正式展開業務，服務項目包或老人安養、養護、長期照護等，其中安養單雙人套房 126 間，養護 220 床，長期照護 44 床。至 95 年 12 月 31 日止，安養部收容住民人數為 131 人(115 間)，養護 184 人，長期照護 29 人共 344 人，其中低收入戶 15 人、中低收入戶 9 人，另收容台北市廣慈博愛院轉介院民 43 人。

中心分為安養部、養護部及管理中心三個部門，至 95 年 12 月底共有工作人員 112 人，其中直接服務老人之員工 102 人，行政人員 10 人。

安養大樓共設有套房 126 間，可供單人或夫婦居住，陳設舒適完備，基居氣氛濃厚。另設有茶藝館、美髮廳、棋藝室、圖書館、才藝教室、視聽中心、多功能活動室、禮堂、中央餐廳及藝文走廊等，完善的生活機能，帶給長者舒適便利的頤養生活，多元的活動及濃厚的藝術氣息，豐富長者精神內涵。

養護服務方面，則依老人失能程度及照護需求的差異，施行分區分類照護模式，區分為失智區、一般養護區、長期照護區，另設有門診部及復健中心等，並與多家公立教學醫院或財團法人醫院簽定醫療支援合作契約，每週定期派遣醫師前來門診。

中心除按傳統分類，提供安養、養護及長期照護服務外，並特別規畫「輕養護區」，安養住民若因健康狀況衰退，或因病、意外導致部分依賴時，得轉至輕養護區居住。青養護區設置於安養大樓內，期居住環境及生活條件，均盡量維持與原安養區相同，但提供較密集的照護服務及觀察。藉由此區的設置，給予長者及家屬信心期待能在短期內恢復健康，或作為轉介養護區前之緩衝，對長者及家屬之心理調適助益甚大。

五、臺北市至善老人安養護中心

臺北市至善老人安養護中心為台北市政府社會局委託財團法人天主教耕莘醫院辦理的公設民營老人福利機構，民國 92 年 12 月 30 日舉辦開幕典禮，自 93 年 1 月 1 日正式開始營運。本中心建築物為地下兩層、地上三層之建築物，基地面積為 29685.32 平方公尺；總樓地板面積為 41235.7 平方公尺。

中心核備收容床位數為 561 床，計有安養 156 床，雙人房 47 間，單人房 62 間；養護 405 床，養護提供一般養護、長期照護、失智照護、日間照護、喘息臨托等服務。目前收容人數，自費安養 135 人，公費安養 1 人，自費養護 107 人，公費養護 60 人，另將部分養護房改為安養防目前保留給廣慈博愛院拆遷安置用。本中心目前編制為院長之下設主任秘書 1 人，及護理組、社工組、總務長、行政組。現有專任員工人數總計 129 人，這其中包含清潔人力派遣 12 人，其中直接服務長輩之員工 123 人，行政人員 6 人。

第四節 訪談題綱的設計與操作化

本研究分別對政府單位及提供服務的機構進行訪談，在政府單位所要探討的問題主要為調整政府的角色與職能、降低財政負擔與公私協力關係，而在提升提升服務的效率與效能方面就以福利機構方面來進行探討，而在老人安養護機構方面，主要訪談的問題為提升服務效率及效能、公私協力關係。本研究認為在不

同的層級所關切的問題都不盡相同，因此，在訪談設計上也有所不同。

表 3-3 本研究訪談題綱的設計：政府部門

政策目標的意涵	意義與概念	訪談題綱
調整政府的角色與職能	政府如何調整其角色	1. 貴單位決定將機構轉由公設民營的考量因素有哪些？政府在將機構轉由民間辦理時，所扮演的角色又為何？ 2. 貴單位在公設民營機構中與公設公營機構中所扮演的角色分別為何？
降低政府財政負擔	支出方面的改變	1. 貴單位在將公辦公營轉由公設民營後，在支出上有哪些具體的改變？ 2. 貴單位在公設民營與公辦公營機構的經費補助有哪些方面的差異？
創造公私協力	政府如何與機構間達成共識	1. 貴單位與機構間達成共同的目標的程度為何？ 2. 貴單位與機構間在稽核方面溝通協調方面的互動頻率為何？在互動的過程中，您認為有哪些共識或困難之處？ 3. 貴單位與機構在方案設計方面(如：聯合研擬政策、聯合規劃、聯合研擬方案、聯合評估方面)溝通協調的互動頻率為

		何？在這互動的過程中，您認為有哪些共識或是困難之處？
--	--	----------------------------

表 3-4 本研究訪談題綱的設計：公設民營老人安養護機構

政策目標的意涵	意義與概念	訪談提綱
提升服務效率及效能	a.機構如何增加服務的數量	1.貴機構如何籌措資金？資金的運用為何 2.機構如何運用資金使接受服務者的數量增加？
	b.機構如何提升顧客的滿意程度	1.貴機構是否設計管道，以了解案主的需求？什麼原因促使貴機構有此設計？此設計獲得案主哪些回饋？此設計的成效為何？ 2.關於「服務者滿意度調查分析」來呈現成效，貴單位如何進行調查分析？ 3.貴機構如何有效的運用及管理人員？對於人員的訓練為何？
創造公私協力	機構如何與政府間達成共識	1.貴機構與政府間達成共同的目標的程度為何？ 2..貴機構與政府在稽核方面溝通協調方面的互動頻率為何？在互動的過程中，您認為有哪些共識或困難之處？ 3. 貴機構與政府在方案設計方面(如：聯合研擬政策、聯合規劃、聯合研擬方案、聯合評估方面)溝通協調的互動頻率為何？在這互動的過程中，您認為有哪

		些共識或是困難之處？
--	--	------------

而在公辦民營機構部分，由於其機構的經費的來源是由政府負擔，因機構的性質有所不同，所以在針對公辦公營機構的訪談問題，只針對機構如何提升顧客的滿意程度以及與社會局之間的互動兩部分進行探討，並與公辦民營機構進行對照。

表 3-5 本研究訪談題綱的設計：公辦公營老人安養護機構

政策目標的意涵	意義與概念	訪談提綱
提升服務效率及效能	機構如何提升顧客的滿意程度	<ol style="list-style-type: none"> 1. 貴機構是否設計管道，以了解案主的需求？什麼原因促使貴機構有此設計？此設計獲得案主哪些回饋？此設計的成效為何？ 2. 關於「服務者滿意度調查分析」來呈現成效，貴單位如何進行調查分析？ 3. 貴機構如何有效的運用及管理人員？對於人員的訓練為何？
創造公私協力	機構如何與政府間達成共識	<ol style="list-style-type: none"> 1. 貴機構與政府間達成共同的目標的程度為何？ 2. 貴機構與政府在稽核方面溝通協調方面的互動頻率為何？在互動的過程中，您認為有哪些共識或困難之處？ 3. 貴機構與政府在方案設計方面(如：聯合研擬政策、聯合規劃、聯合研擬方案、聯合評估方面)溝通協調的互動頻率為何？在這互動的過程中，您認為有哪些共識或是困難之處？

第五節 研究限制

本研究透過文獻分析及個案研究，期了解公設民營制度對老人機構的影響及政策成果是否達成政策目標，然而，在研究的過程中仍受時間、成本等因素的影響在研究上產生之限制分述如下：

首先，本研究所要研究的焦點在於對公設民營制度之評估，以透過委託機構及受委託機構訪談所得知之資料，以了解公設民營政策所實施的結果，除此之外，也應對接受服務的民眾作更進一步的了解，以問卷的方式獲知民眾對服務的滿意狀況。但本文所要了解的公設民營機構以老人服務機構為對象，所接受服務的大多為 65 歲以上的老人，有鑒於老人的身心狀況，並未以問卷的方式進行，因此，無法獲知接受服務者這一方面的資訊為此本研究的限制之一。

其次，本研究將以深度訪談法所得之資料，以補充文獻資料所不足的地方，訪談對象可能因某種因素而對訪談內容有所保留，或因個人主觀判斷影響問題的深度及廣度，而無法做出準確的分析。

最後，本研究雖然針對公設民營政策作評估，對於執行該政策執行者為台灣地區各縣市政府，但由於各縣市的資源、法令及政策發展都有所不同，其中以台北市的發展最久及規模較具完備，惟因僅限於台北市地區，缺乏其他縣市的資料蒐集，無法推論其他各縣市，故僅能做參考之用。

第四章 老人安養護機構公辦公營與公設民營 實證分析

第一節 政府的角色

一、政府執行公辦民營的考量因素

政府部門籌設與規劃的時候，以準備設立公設民營機構為目標，而非日後的轉型。既定的機構由公營轉由民營在某些執行上會遭遇到困難，一方面政府若是將現有的機構進行轉型時，可能會遭受到許多原院民的反對，或是院民透過民意代表等施壓；另一方面，就是須要有配套措施。因此，政府規畫時，以設置公設民營機構為目的。至於政府將以公辦民營的方式提供服務，其考量因素，根據受訪者 S 的表示，主要是民間的機構比科層體制能有快速的反應，另一個考量就是希望民間機構也能參與這方面的服務。

…當然一個考量的是它的機動性比較大，也就說整個活力，也就是說它的活動力會比科層體制的下命會更迅速一點，反應會比較快一點。然後它的結合也可以透由它去結合一些更多的資源，也就是說鼓勵一些社會團體，那投入一些那個服務工作，也讓他們有機會參與這個。…受訪者 S

根據受訪者 S 所述，公設民營可結合民間資源以及在層級結構不似政府單位，因而能快速反應民眾之需求。這方面可從受訪者 N4、N5 及 N1、N2 在實際運作上得到一些驗證。以受委託而言，承辦機構本身在老人服務方面不僅只是承辦台北市公設民營之業務，本身同時也可能承辦其他縣市之業務，或是承辦台北市政府其他相關老人方面的服務，因此，可以透過所屬機構間的資源進行運用，同時在安養護方面的服務，可依照成本進行收費，也是就說機構可以根據經營所得，對院民在服務的提供上能有彈性的運用，而不需仰賴政府的補助，但相對之下，公辦公營機構必須仰賴政府的預算編列，因此，機構在服務的設計上，要依照法定程序，獲得合法的資源才能將服務品質改善。

我們通常就是辦一個活動，比如說辦活動，好比說一個月會大概

辦一下，會跟政府申請，跟臺北市政府申請，那下面就不會去申請，自己籌措資金，然後一些民間團體的配合，他們不要付錢，他們只要派人來，拿東西來捐贈，…，所以通常只要是運用社會的資源來運作。…受訪者 N4

要辦大型的活動的時候，社工我們現在出去，全體去支援，…，陽明山要辦一個大型的活動，去支援，恆安要到萬華那邊去辦一個活動，我們去支援。…所以辦活動，我們人力都很充分…平時哪邊你們有人在換燈管，如果說要更進一步的維修，…，我們這邊的工務人員派去，幫你做進一步的維修，除非在更困難，才找廠商。…受訪者 N4

我們跟底下這一些醫院、附近鄰近的醫院，譬如說新光醫院、陽明醫院、榮總或是什麼，這些的社福室或是出院準備服務小組，我們也都有往來，他們如果有 CASE，他們就把他轉介給我們。
…受訪者 N5

針對老人家的安全，那地板他願意讓我們更新但是我們這幾年在爭取冷氣的部分，…，基本上就很困難，就是它就會覺得說那種不是那麼的必要性，或是它的重要性就沒這麼高，所以我們這幾年每次爭取冷氣，到社會局就會先被砍掉，或是到市府就被砍掉，…，然後像電話這種，你可能在私人機構他可能在房間都有電話，可是我們這邊就是沒有辦法，…，就是說你如果要超越他顧客的期待或超越大家的期待給的東西，基本上以政府的預算，他都很難去給。…受訪者 N1

我們想要做，其實，我們本來還嘗試要做到什麼程度，我們把我們的伙食委外，…，但是我們要委外的話，費用會增加，他們就不願意。…，那如果說是用我們自己廚房工作人員來做這件事，他們也麻煩，而且他們也划不來。…受訪者 N2

政府將社會福利服務機構以公設民營形式提供服務之主因在於快速地回應及促進民間參與，亦即政府的層級較民間機構來的繁複，因而導致政府的服務效率較民間機構低落。政府將服務轉由民間機構經營管理之原因在於政府所提供的

服務無效率。就上述來看，公辦公營機構之所以無效率之原因在於財政限制下，資金運用無法彈性之運用。受訪者 N5 提及政府採購法的改變導致修繕流程變長，導致設施設備無法妥善運用，此與政府所謂強調迅速反應顧客的需求似乎有些落差。因此，政府若僅藉由服務轉為民間機構進行服務提供，而未省思政府在行政作業程序或體制方面之問題，則政府仍未擺脫無效率之問題。就如同孫本初(2006)所提，政府應學習或運用企業管理的基本理念及作法，讓政府體制和組織更具活力及競爭力。

現在改成這樣，對我就很不方便，整個修繕的時程也拖的很長，改成怎麼樣呢？我們現在有什麼東西壞掉了要修，我也是一樣找廠商估計，估價完了，估價單報給社會局，社會局自己還要去問這些廠商，然後他們自己裡面內部還要去審查，他們決定要用哪一家廠商，是由社會局自己去決定，…，決定好了，它就通知廠商，…，我們完全不能做什麼。…受訪者 N5

二、政府在公設民營與公辦公營中所扮演的角色

本文在研究政府調整政府角色部份，可透過監督者、協助者、規範者、協調者以及鼓勵者此五種角色，分別探討政府在公辦公營機構與公設民營機構所扮演之角色，茲分述如下：

1.監督者之角色

政府與公設民營機構在合作的過程中，彼此扮演的是一種夥伴關係，在業務推展或政策推展方面是屬於夥伴關係。但基於法治層面的問題，政府必須對受委託機構進行監督責任，以防止有不法的事情發生。但在一般行政業務上面，政府所扮演的為協助者的角色。所以政府在與公辦民營機構互動的過程中，除了協助者的角色外，還包括監督者的角色，以監督民間機構是否有違法性的問題產生。

…夥伴關係是在我們的經營上，或者是我們的政策推展上，業務的推展上是夥伴，但是你回到法治層面上，你有一些仍然是一個層屬關係，就是說監督關係，督導關係…。…受訪者 S

政府監督之方法，一則為進行機構訪視，另一個方法則是要求機構提交服務與成果報告。在機構訪視方面，受訪者 N4 則表示不同的看法，其認為政府與民間機構在某些互動方面是監督關係，其認為政府與民間機構在合作共同提供服務上，政府應該以信任的角度出發，信任機構能合法的運作，而不是以合理的監督方式來執行懷疑的動機。但在定期提交服務與成果報告方面，各機構在此方面並未表示不滿之意見，此部份在提及效率與效能方面有更進一步之說明。

我們經營者要有良心啦，政府要有良心啦，政府的良心就是說不要老是用懷疑的眼光，…你每一年已經都有派一位會計師來查帳了，那你就相信他，不要懷疑嘛，…，按照會計師的報表看，有什麼好監督跟懷疑。有時候老人吃不好，他們說的，有時候是說什麼水不燙呀、太冷了什麼，他們最常跑來看，經常來突擊檢查，這就是監督嘛。如果連這樣自己都沒有信心，還說監督不好，那政府就太差勁了。…受訪者 N4

在公辦公營機構方面，公營機構是一個獨立的機構，有行政自主，機構內部亦設有人事會計，有自己的服務內容、服務項目。但仍屬於政府單位之一，因此與社會局的關係為業務督導的關係。另外，根據受訪者 N1 表示台北市政府社會局可以透過局務會議的方式了解所有附屬單位運作之情形，亦即可透過局務會議之方式，對公辦公營機構進行監督，雖然受訪者 N2 在訪談中並未談及這一方面，但筆者與機構在進行聯繫訪談時，受訪機構在時間之聯繫上，亦有提及此一局務會議。

公設公營是一個獨立的機構，它自己的一些行政系統，它跟我們的話，就是我們就是它的督導機構，它自己的運作，它們的內部運作是歸它們自己的，那我們的機構的話，公設公營的機構它也是行政自主，它也是的獨立單位，它自己的人事會計，那它也自己的服務內容、服務項目，那它的東西也要對議會負責，那跟我們的關係，就像業務督導的關係，那你今天是做老人福利的，那老人福利的主管科在台北市是我們福利科，那你對這方面，即使是公設公營在這方面有爭議的時候，我們還是要出來處理。也可能你會自己先處理上去，但是我們還是基於督導關係還是會去 care 它。…受訪者 S

每個禮拜固定禮拜三的上午都有開局務會議，所以透過局務會議這樣

的一個形式，就是讓長官知道我們浩然在幹嘛，…，因為我們本身院長他們還要受議會的那個督導，…，附屬單位也要隨時受社會局還有以會還有整個市府單位的一些監督、考核。像我們所有剛提到的像老人機構，就是說三年一次內政部的機構評鑑以外，我們每年市府還有為民服務考核，…，這不是只有老人機構的評鑑，這是整個市府的所有的機關團體一起接受考核。…受訪者 N1

研考會也來我們這邊做公文檢察，就是整個市府的稽核系統還蠻重視這一塊，它們其實都會對不同的單位、對不同的機構，他都會有不定期的一些抽核跟稽查。…受訪者 N1

以監督者的角色來看，政府可透過形式方式進行監督，亦即透過會計審核制度瞭解機構資金運作或由定期之評鑑報告瞭解機構在各事項之表現，另一方面也藉由非正式方式進行監督，此方式可藉由不定期訪視等方式對公設民營與公辦公營機構進行監督。政府單位對於公辦公營機構與公設民營機構皆同時採取正式與非正式之方法達到政府監督之功能。

2 協助者之角色

在協助者方面的角色，根據受訪者 S 表示其在公辦公營與公辦民營機構中，皆會扮演協助者的角色，因公辦公營機構為社會局之附屬單位，所以機構如果有無法達成之目的，則社會局會給予協助，在這一方面，公辦公營機構受訪者 N1 較為認同，在公設民營機構中，N4 亦表示政府雖會給予協助。

政府的角色，政府那時候是一個夥伴關係，所謂的夥伴關係，也就是講說我不全然是監督的，那我還有扮演支持的系統，…那我們可能對一般的民間機構…，可能就是講說行政協助啦！行政協助有什麼問題，我們來協助你處理，提供意見，但是在公設民營的話，他們除了自己有董事會以外，它有一些我發現到我的東西不夠，或是我的東西不夠，或是說我的設備壞了，基於房東的我們，我們，我們要去想是不是要幫他們籌設，或許他們會自己去籌設，也許籌設的不足，我們就需要去協助他們。…受訪者 S

我們要辦什麼活動，我們有時候會提出申請，那其他支援，可以說

這個房子有什麼地方壞要修理，我們會提出預算案，也會修理，…
，這個社政行業你也不能什麼東西都靠政府啦，大的可以修就請政府修，小的自己修修就算了。…受訪者 N4

我們去年在爭取今年度的，我們生活照顧區的那個經費，就是我們剛剛提到一、二樓的那個大的工程，就是說市府針對這一塊，還蠻支持的。…受訪者 N1

林萬億(1993)認為公設民營服務方式，是福利由政府承包給民間之契約關係外，更包括了協助、輔導、支持、滋養民間機構與組織，使其具有替代政府生產服務之可能性，因此，政府在協助的角色上可由人力、物力及財力等資源達成協助的功能。但訪談結果顯示，受訪者並未對人力及物力等方面有所表示，僅提及財力方面的協助，在公辦公營機構中，政府可透過預算之編列協助機構在硬體設施上的改善，而在公設民營機構方面，政府可透過各項補助達到協助的功能。

3 規範者之角色

在規範者的角色方面，公辦民營機構必須與行政機關達成行政契約，但行政契約方面的規定，是由行政機關所制定規範，同樣的，公辦公營機構也需要依照政府的規定行事，因此，政府無論是在公辦公營機構或是在公辦民營機構皆扮演著規範者的角色。就以目前現有的法規來看，在老人福利機構方面，有「老人福利專業人員資格及訓練要點」，針對機構中人員之資格限定以及在職訓練項目皆有所規定；且在老人福利機構評鑑及獎勵辦法及「臺北市市有社會福利服務設施委託經營管理要點」皆對機構訂下規範，機構亦須符合法規之要求，才能獲得合法性之經營。根據上述法規之規定外，根據受訪者 N4 及 N5 表示政府所規範的事情，必須按照其規定運作。

會計是因為政府規定要獨立，所以四家機構要有四個會計，這是沒有辦法的事情，如果他沒有這樣的規定，我可以不要擺四個呀，…
，它規定的，我沒有辦法，規定的就要照規定來。…受訪者 N4

政府會每年提撥多少給單位做修繕，到時候依照會計制度，怎麼核銷，頂多都是寫這些大原則。權力都是掌握在政府手上，你沒有按照他麼遊戲規則，你到時候就是請不了款。…受訪者 N5
政府在規範者的角色上與監督者有相似之意涵，政府可透過法規之制定要求

機構符合政府之規定，並據此進行監督。在老人安養護機構方面的法規命令，可從「老人福利機構設立標準」、「老人福利服務專業人員資格及訓練辦法」等法規中看出政府對於老人福利服務機構在服務的提供以及機構的設置等有所規範。另在，在公設民營機構的部份，政府在「臺北市是有社會福利服務設施委託經營管理要點」中，亦有所規範公設民營機構與政府在簽訂契約上應遵循政府之規定，此由臺北市政府社會局所訂之。從上述法規與受訪者的訪談中可知政府在規範角色之扮演。

4 協調者之角色

受訪者 S 表示公營機構與政府在各方面的連結性較強，若機構需要政府單位的支持、支援，政府會給予這方面的協助；但同樣的，機構也必須要對政府有所負責，因此，公辦公營機構較能配合政府所執行之業務，就此，受訪者 N1 亦有相同之表示。但在公辦民營機構方面，則有權不協助政府，若是在契約部分中，並沒有此項要求，則公辦民營則可以拒絕政府機關的業務，基此，政府機關則需要透過協調、溝通的方式使公辦民營願意配合協助。

…因為它是附屬單位，那它如果無法達到什麼的話，需要局裡出面的話，局裡就會出面。那同樣的，它也有局裡賦給它的任務，…。公設公營的服從性比較高，…它必須執行政府的政策，貫徹政府的政策。那公設民營，…它有很多的自主權。那它只要符合我們的行政契約。…受訪者 S

公設民營，它是民間的，它有很多的自主權。那他只要符合我們的行政契約、我們的契約部分，那它就 ok。那有些事情它可以不配合我們，不配合我們的原因，有就像說…我們要做什麼，你們來支援一下好不好，它可以不用，因為這不是契約範圍內容的。那我們當然可以用協商的方式。…受訪者 S

除了低收入的老人家之外，因為我們還要兼顧緊急安置，還有家暴的一些老人。…，警安這一塊也是等於是說公立機構它責無旁貸，要去擔負起這樣的責任，…。那養護的部分是社會局四科它另外會有一些養護中心它會去接，那安養這一塊，一般機構他也都不願意去接，因為像你們可能訪問到的一些機構，他可能會直接跟你說人數滿了，低收入他們其實也不太願意去接。…受訪者 N1

上述提及在緊急安置上，政府與公設民營是依照契約行事，若契約並無明確規定者，公設民營可以拒絕配合政府的安置措施，因此，政府要如何與公設民營機構進行溝通、協調使公設民營機構願意配合。受訪者 S 表示承諾是相當重要的，亦即民間機構也會有自我的考量，因此，政府在要求公設民營機構進行配合時，必須要考慮到公設民營機構的立場，並對個案之處置及處理作出承諾，使公設民營機構願意配合。

依照我們入宿的條件，他就要經過體檢，那可能這個個案是晚上，根本沒有體檢的機會了，…，有些問題是你(機構)會猶豫的，…。所以就是我們承諾明天早上我們一定會有人去處理這個個案，…，因為很多人怕今天我進去了，我們有做第二天的，也許我就放進去了，就是後續的承諾問題。…受訪者 S

在協調者的角色上，政府主要協調的事項為老人安置的部份，根據上述受訪者所言，公設民營機構與政府單位為契約關係，對於契約中未規定事項可予以拒絕政府之安排或要求，但相對之下，公辦公營機構為政府單位之一，對於政府所要求之事項較能配合，因此，對於老人安置照顧方面，政府須與公設民營機構進行協調，使政府在某些業務上能順利進行。

5 激勵者之角色

至於政府在公辦民營政策中，如何扮演鼓勵者的角色，根據受訪者 S 表示，在委託給民間機構營運時，政府會設立一些條件，鼓勵他們符合我們政府條件、契約條件。或許除了鼓勵之誘因外，受委託者也會基於自負盈虧及續約的壓力之下，亦會朝向政府之要求。

當我們委託給民間的機構的時候，我們會設一些條件，我們會鼓勵他們往這個符合我們政府條件、契約條件。…受訪者 S

我這邊預定的是 540 床，…，就是能夠消納我社會上面的 540 個老人的問題，那你現在沒有，就表示說你沒有達到績效，…，至於你要用什麼方法，那是你的事。…，反而是我們要自己提計畫，方案去跟社會局報備說，我要用什麼方法，然後逐次逐漸的增加提高我的占床率。…，那如果說他看你這四年，你看你的占床

率都收不到一半，我怎麼還會讓你租，說不定它就不再跟你續約，所以這只是會關係到我們將來跟社會局續約的考慮因素，會變成社會局的考慮，…，當然一方面人收的不多，我們自己自負盈虧的那個部份也更大，我們負的成本也更大。…受訪者 N5

總結上述受訪者的資料來看，政府可透過法令、命令的規範使機構符合規定，而機構也必須符合政府的規定，以獲得合法性的地位，因而政府以制訂法律規範的方式使公辦公營機構與公設民營機構皆能按照政府規定進行運作，才能發揮政府維持社會秩序之最基本功能。在政府規範之下，政府可以藉由此規定對機構進行監督之責，無論公辦公營機構或公設民營機構，政府皆須對此機構進行監督，以瞭解機構在服務提供上或組織運作上是否合法及合乎民眾之權益，從訪談資料及政府所公布之評鑑報告來看，政府主要監督方式可從定期的評鑑報告以及不定期的抽查或會計審查制度瞭解各機構在運作狀況。從正式法規命令制訂、正式監督、評估機制到非正式的抽查來看，政府在監督及規範者的角色上，為主要且基本之功能，也就是說無論是公設民營機構或公辦公營機構，政府皆必須兼具此兩項基本功能，以保障民眾之權益且避免不法之情事發生。

根據理論上對於政府角色的探討，政府推行公設民營之主要目的在於調整政府的角色以及縮小政府之職能範圍，以改善過去龐大體系造成服務無效率的問題。因此，在民營化的理念下，政府應該可以退居第二線，由福利提供者的角色轉為福利支援與品質監督者的角色，以培育及轉化民間與社區力量為主(李玉君，2003，88)。就理論所述，政府應調整其角色，培養民間力量，因此，政府可扮演協助者、協調者以及鼓勵者的角色，但根據受訪資料顯示出政府在協助的功能上以設備籌設方面為主，也就是說政府基於房東的角色對公設民營機構在設備上提供協助。在協調的功能上，政府應該扮演協調社會資源，避免社會資源之浪費及機構與服務受益者之間的差距，但就受訪資料來看，政府在實務上所要協調的事項為協調老人安置事項，在公設民營機構可拒絕政府在老人緊急安置方面處理的前提下，政府就須扮演協調者的角色，使機構配合政府，同時也能使民眾權益得到保障。至於在鼓勵者方面，依照「臺北市市有社會福利服務設施委託經營管理要點」中提及，社會局提供委託方案之執行及服務費、辦理委託服務之專業人事費、固定設備之修繕費即委託服務所需相關資源給受託機構，因此，政府在簽約前可透過此方式鼓勵民間機構參與社會福利服務提供，而在簽約關係後，政府並沒有其他具體鼓勵方式，而是依照契約規定繼續給予經費之補助。

就上述政府對公設民營機構中所扮演的協助者及鼓勵者方面來說，政府在協助方面就如同公辦公營機構為政府之附屬單位，政府對機構本有設施設備維護之責，用預算編列方式維護。另一方面，公辦公營機構為政府進行提供服務之責，因此，不似公設民營機構須政府另設補助項目來鼓勵民間機構參與。在協調者方面，公辦公營機構與公設民營機構顯示出兩者之間的不同，公辦公營機構為政府單位之一，所以在老人安置的部分必須擔負起責任以及實施政府所推行之各項政策，而公設民營機構則可以契約並無規定而予以拒絕配合，則政府必須與機構達成共識，使機構願意配合。就此來看，政府在公辦公營機構與公設民營機構中所扮演的角色主要差異在於協調者以及鼓勵者的扮演，則其他的角色在政府功能的發揮上並無明顯之差異。

第二節 降低財政負擔

劉淑瓊(1998)認為行政院於 82、83 年間的行政革新方案「人事減肥政策」是影響台北市政府以「公設民營」方式委託民間經營社會福利機構之主因。亦即政府在社會行政部門的人力配備對於社會福利的推動具有關鍵性的影響力。直接服務屬勞力密集，社會福利政策與方案的規劃，預算的執行也都需要專業人員。所以，政府以委託民間辦理，以節約用人進行降低財政負擔。

根據台北市政府財政局對本研究之三間公設民營所做的績效明細表以下表 4-3 表示，根據政府在委託前所所做之績效分析中，政府應可以透過公設民營機構提供服務以減少政府財政支出。但在實際委託後之狀況如同政府所分析的情況是否相符。接下來，筆者透過訪談以及台北市政府之預算進行檢視。

受訪者 S 卻表示公辦公營與公設民營在花費上並無太大的差異，即使有差異也僅在人事費用，而且其人事費用之差異在退休部份為最顯著之差異。

公設公營跟公設民營會比較節省的，我認為是在人事費用上的部分，而且人事費用是在後半部，是在退休的部分，因為如果是公設公營，原則上它應該用的是公務人員，那公務人員事實上是在後續的退休制度會較民間的單位為妥適。…受訪者 S

根據受訪者 S 表示人事費用為政府主要支出，筆者在依據公設民營機構進行檢視，在公設民營機構部份皆表示人事費用為最大支出項目。

一般來講，主要的經費支出還是以人事費用為主要支出，尤其護理人員必須依照法規的規定，一個照顧服務員照顧老人有一定的比例；另一方面，員工又必須要有一定的工作時數以及休假時數，因此，在人員方面一定要有足夠的數量。…受訪者 N3

人事費用最高…，比較大項的就是電費、租金，…。電費還有我們給社會局的租金還有伙食費，這是最大的，其他的大概就沒有什麼開銷了。…受訪者 N5

我們交給政府的租金，…，這個是沒有辦法的，…當然這一點對我們來講壓力最大，沒有錯。…其實人事費更高，人事費一個月花的錢更多，…房子的水、電、瓦斯、空調，還有最近物價漲的這麼厲害。…受訪者 N4

依據前述所言，政府將機構委託民間經營，則可免去人事費用之支出，但為何社會局表示公辦公營機構與公設民營機構並無差異。對此，受訪者 S 表示其他方面並無差異，其原因可能在於政府對於公設民營之各項補助，在公設民營機構的訪談中，無論是在資金的來源或是財政互動方面均顯示出政府在房屋修繕、人事服務費用、活動經費、低收入戶補助方面，政府在這方面有相當的支出，所以政府不單只是將設備、設施委託給民間經營，由民間自行營運，同時還需補助一些後續經營方面的補助。

社會局會給我們的補助就是它的修繕費，他會編一個年度的修繕費，他要自己維護它房子的這些狀況，差不多一年有一百二十萬的修繕費…，社會局要求我保留廣慈，所以他們那些人，社會局只會補助，比如說一個月兩萬，當時候啦。…受訪者 N5

人事服務費，那是人的部分，…，這個人是護士就是護士，這個人是照顧服務員就是照顧服務員，這個沒有什麼爭議的，只是說政府有沒有補助，這個補助多少，以前好像是補助 100%，…，比如說今年我補助 50%，明年我就都沒有了，只是現在都還有補助，只是補助的多寡而已。…受訪者 N5

通常我們會有一些也是可以跟政府申請一些活動經費，他們也有一個叫做「充實方案」活動經費可以申請，…，也是可以跟他們有這種經費上面的補助，但是那個額度都不高，一年大概十幾二十萬而

已。…受訪者 N5

內政部有補助，按照床數比例補助，但是低收入申請之費用是固定。
…受訪者 N3

政府一些補助，比如說我們收了一些低收入戶，政府就是要補助，
或者是一些辦一些活動，政府解釋是他獎勵或補貼的項目。…受訪
者 N4

在公辦公營機構的部分，公辦公營機構是由政府編列預算，其運用此項預算
進行營運，但也因有編列預算，公設公營機構是不接受補助的，其經費的運用，
是以政府編列預算予之運用。

公設公營是不接受補助的，很少接受，因為他們自己編列預算，我
說很少很少，除非他們預算不足。…受訪者 S

他所謂的不接受補助是基本上他也不補助給我們呀，…，那自籌款
就是從預算編列的方式，…，以前我們有一些設施設備還有內政部的
補助，只是之後就都沒有了，…。那我們完全就是用年度預算編
列的方式在經營這樣的機構。…受訪者 N1

根據上述所言，公設民營機構主要支出為人事費用，政府可藉由機構委託民間
經營管理之方式，減少其人事費用的支出，但政府是否將機構轉由民間機構進
行營運以降低之財政負擔，筆者以臺北市政府社會局支出之決算進行探討，根據
臺北市政府主計處所公布之資料顯示，94 年度至 96 年度老人福利業務方面之支
出逐年增加及臺北市老人人口增加，如表 4-1。以臺北市政府社會局老人福利業
務支出來看，老人福利業務支出逐年增加一方面與老人人口不斷地增加有關，另
一面，因無法細看出政府是否因擴充業務導致支出增加，筆者將老人福利業務支
出與老人人口進行比較，94 年度，政府平均在一個老人身上將支出 3662.68 元，
95 年則降低為 3563.85 元，96 年，則又增至 3816.15 元，從上述之數據來看，政
府若對老人各項經濟、健康等補助為相同之金額，則政府在老人福利業務支出，
可能因擴充或減少其他老人服務業務而有所波動。

表 4-1 臺北市政府社會局老人福利業務支出與臺北市老人人口數

年度	老人福利業務支出 (單位：元)	老人人口
94	1,081,595,379	295301
95	1,092,082,858	306433

96	1,200,239,852	314515
----	---------------	--------

資料來源：筆者自行整理自臺北市政府主計處網站

<http://www.dbas.taipei.gov.tw/>，

檢閱日期：98 年 1 月 15 日

以政府財政負擔方面來看，就公設民營機構表示其資金主要支出為人事費用，且臺北市政府社會局亦有相同之看法，但政府在老人福利業務支出卻沒有因人事費用支出而降低，其一方面老人人口不斷的增加外，政府也可能因服務業務之增加。因此，在本研究中，政府將老人安養護機構委託民間機構經營無法明顯證明此能減低政府財政之負擔。

第三節 提升效率及效能

一、機構資金的運用

政府以公設民營形式委託民間機構提供服務，其原因在於一般認為民間機構較有效率，在公設民營機構運作中，可以藉由本身機構之屬性策略運用以增加其服務之使用量。根據受訪者表示可利用承辦單位之資源或與其他相關機構，以資源整合的方式，使服務數量增加。

因為我們恆安這個機構承接了好幾家公辦民營機構，…，所以我們是用整個市下去，去做一個連結，強調它是一個多層級的照顧的一個模式，就是老人會在我們這個圈圈裡面這樣去做一個轉介。…受訪者 N4

強調一個多層級，care 一個多層級照顧的服務，這些東西的經費從哪裡來？當然是從我們的營收裡面，就是靠我們的營收的盈餘做這些建設的事情。…受訪者 N4

我們會跟的下這一些醫院、附近鄰近的醫院，…，這些的社服室或出院準備服務小組，我們也都有會往來，他們如果有 case，他們就把它轉介給我們。…受訪者 N5

除了透過機構與機構之間的相互合作之外，利用整合其他機構的資源做為提升服務效率的方式外，另有其他機構是透過本身機構單位的內部運作以提昇服務數量。根據受訪者 N3 表示，其主要就是策略就是建立健全的人事制度，使流動率降低，來達成服務數量的增加。

第二，就是使照顧服務員能夠穩定，避免人員流動率過大，如此可以使人員對老人的狀況清楚的了解。第三，建立健全的人事制度，以使員工能願意留在本機構，流動率降低、服務品質提升、服務數量增加。…受訪者 N3

除了以上所述的方式之外，另外，在機構剛成立之初時，亦有機構採用平面媒體、電台等方式宣傳。

我們在開院的時候，會有一些透過報紙、廣告、電台啦，這樣的宣傳方式，之後就沒有了，之後大概就是憑口耳相傳，或是說網路的介紹，因為我們自己有醫院，那我們這個長期機構是掛在醫院的網頁上面…。…受訪者 N5

雖然各公設民營機關分別指出可利用機構本身之資源，來提升服務量，但根據內政部社會司在臺北市地區老人福利機構資源分配表（表 4-5），可看出在臺北市老人福利公設民營機構與公設民營機構在服務使用量之比較。安養部份，公設民營機構平均為 75%，公辦公營機構為 94%；養護部份，公辦公營機構為 94%，公設民營為 80%；最後在長期照護，公設民營機構為 23%，但公辦公營機構並無此項服務。其中就以長期照護為例，根據第一節對各機構之簡介中，可得知台北市兆如老人安養中心，在長期照護方面收容率為 65%，但同樣提供長期照護服務的台北市至善老人安養中心則卻未達 1%，因此，政府在興建機構委託由民間經營前應先建立妥善的規劃，使政府的良善美意可充分發揮，而非仰賴民間機構。至於公辦公營機構並未提供長期照護的服務之因素，主要是公辦公營機構主要進住對象為可自理之老人，然而隨著長者年齡的增長，因而提供較為簡單的養護之服務，在長期照護方面需較多人力及專業人員進行提供服務，因此，公辦公營並未提供長期照護方面的服務，而將此需要專業人員之照顧服務轉由公設民營進行提供，就此來看，由於公辦公營機構並無此項服務，而政府希望能透過公設民營機構的資源及專業人員提供長期照護方面的服務，但卻未考量市場之需求，產生供給大於需求的現象，造成社會資源無法充分的發揮其效用。

表 4-2 97 年 台北市老人福利機構資源分配表

機構性質	收容率	機構數	可供進住人數			實際進住人數		
			安養	養護	長期照護	安養	養護	長期照護
公辦公營	94.20%	2	892	86	0	840	81	0
公設民營	71.70	3	345	587	128	260	470	30

資料來源：內政部社會司網站 <http://sowf.moi.gov.tw/04/new04.asp>

，檢閱日期：97 年 11 月 20 日

另根據民國 96 年度臺北市地方總決算審核報告中，提及台北市至善老人安養護中心經營管理成效方面之問題，其報告內容為：「經查臺北市至善老人安養中心於 92 年 4 月 1 日委託財團法人天主教耕莘醫院辦理，依據契約書規定，服務對象總收容量為 646 床。經社會局檢討結果，目前老人機構安養及養護床位數之供給情形為養護服務部分供給大過需求，而安養服務呈現不足之狀況。惟該局實際同意該安養中心申請安養床由 186 床調降為 156 床，養護床由 460 床調降為 405 床，顯與安養服務呈現不足情形相悖。復查截至本 96 年 10 月底止，實際收容人數養護床為 231 人，占調降後床數 57.04%；安養床為 143 人，占調降後床數 91.67%，該局同意安養床調降床數達 16.13%，有欠周延。」從台北市至善老人安養護中心來看，其供應大過於需求，導致機構在收容率方面並未達成政府之目標，因此，社會局同意受託機構降低供應床數來增加收容率的做法似乎過於消極，應採取積極的方式協助機構增加收容率。政府對於機構收容率未達一定標準時，可以續續約做為手段，促使民間機構增加其服務使用率，但從上述社會局的作法來看，政府卻以降低服務床數，使機構在使用率的呈現上有所提升，這樣的作法違背政府以機構績效做為續約之作法。

老人人口不斷的增加，導致老人需求與問題也逐漸產生，在這樣的背景之下，為何在台北市至善老人安養護中心在收容率方面卻無法呈現這樣的需求，就此，受訪者 N1 提及社會型態的轉變，以及有關老人服務項目的增加導致老人有更多的選擇，未必一定選擇老人安養護機構作為唯一的選擇。

這幾年就是慢慢收容人數較沒那麼多，…，因為整個社會福利它現在演變就是說，它們也有很多的機構可以選擇，…，一方面它社區福利慢慢的也都比較好，就是說其實他們老人家在社區裡面生活，它如果是像一般最低的那種低收入戶，他是可以另到一萬多塊，…

，就是說他那個整個生活補助，它其實就是說他不一定要住到機構，其實他的選擇性就會變得很多。…受訪者 N1

綜合上述所言，公設民營機構在服務使用率上並未顯現出政府所欲達成效率提升的目標，其主要原因在於政府在老人福利方面的服務提供越來越多元化，老人並不一定要以機構作為唯一的選擇，在多元的福利服務提供之下，政府所應思考的面向應為整合社會現有的資源提高服務效率，而不是僅將服務效率轉由民間承擔。

二、設計管道以了解案主的需求

老人機構對於設計何種管道以了解案主的需求，各有所不同，有的機構是以辦活動的方式，讓老人參與；有的則是會做興趣調查來了解老人需要哪些活動，有的機構則是設計問卷。在受訪者 N3 及 N4 的訪談資料中顯示，其主要是透過調查的方式，來調查老人需求。而受訪者 N5 的訪談資料中，則是利用辦活動的方式，透過活動參與的方式與老人進行互動。

我們都是會配合一些節慶啦，但除了我們一般國際性的或是我們中國人本有的節慶之外，…，還有我們的週年慶，大概就是這些節慶活動。…受訪者 N5

我們會做興趣調查以了解老人需要哪些活動，例如營養評估、護理專業評估去了解老人的疾病及身體狀況。…受訪者 N3

院裡面的老人最大的意見就是吃，因為眾口難調，…，所以通常吃的問題怎麼辦，這個是有困難的，怎麼去了解，看案主的需求是什麼，通常這個是會跟我們反映，看怎麼樣去針對他們。…所以我們後來設計了一個東西，…，甚至是工作人員的態度…，他態度不好也可以馬上寫，丟進去，然後把時間、地點、幾號寫出來，我們才曉得哪一天是哪一個工作人員態度不好，要改善。…受訪者 N4

針對安養型的老人，由於行動力或是各方面能自理，也能夠透過組成委員會表達意見，受訪者 N2 及 N4 皆表示可透過老人成立委員會的機制，將意見傳至管理者，使管理者了解老人目前的需求與意見。受訪者 N4 表示其委員會固定開會，而這個委員會可利用開會的時間將他們的意見反映給機構中的員工，讓機構有所改進，另外，在受訪者 N2 的部份，為工作人員帶領筆者參觀機構時所

陳述，在此部分無逐字稿，但機構也同樣有委員會之機制。此外，針對養護型的老人，因為身體狀況因素無法透過委員會的方式表達其意見，則藉由復健師、營養師、社工、護士及護理師等透過討論的方式針對個別的老人做一些設計。

每一個樓層大概有一到兩個委員，這個委員會每兩個月開一次，每半年開一次大的，所有的人都要參加，包括家屬都可以來參加…，吃的住的態度的還有未來的想法，什麼都可以講，我們所有從院長以下的人員都在下面聽，就像易會在質詢一樣…，讓他們申訴呀，這樣才有滿意度。…受訪者 N4

他們每個月都要有一個團體日誌，所有的營養師、護理師、看護、廚房都一起來討論，…，討論這個狀況，改進或是加強。…對這個養護型的老人，因為它是比較不會表示意見，就沒有辦法說透過類似關懷委員會這樣的組織來決定說老人，透過討論的方式來作一些要求或設計。…受訪者 N4

我們是採取專業團隊共同參與照顧個案的方式，對老人做各方面的評估，以了解各個老人的需求，做全面性的評估與衡量以達到老人的需求。…受訪者 N3

以經營者的觀點來看，老人福利機構所生產的產品就是讓老人能得到妥適的照顧，而消費者因有選擇權，可以依照機構服務品質的好壞，選擇轉換不同的機構。在這樣的關係下，老人福利機構為了要維持生存，就必須達到消費者的滿意或需求，以維持既有的顧客，甚至吸引更多的消費者購買他們的產品。而公辦公營機構的經營由於不需要面對市場之壓力，且所服務的對象均為無能力自由選擇，只能依靠公辦公營機構所提供之服務，在這樣的情況下，一般認為政府所提供的服務品質較私人機構低落。就此，受訪者 N1 卻提出相反的看法，其認為在評鑑制度的引導及民間機構的經營管理也會為公部門帶來壓力，致公辦公營機構在老人服務方面也需有所進步。

台北市現在剩下我們這一家公營的機構，公立公費的一個機構，但是我們也不能說因為它是公立的，就要把品質降下來，…，它們都其實一直不斷地在進步，…，那其實這幾年，因為可能評鑑的一些引導，還有一些專家學者他們就是說把一塊經營的很好，…。所以

你會看到那種私人的機構，…，它的品質也一直在改善，…他們其實進步的空間跟進步的速度其實很快，…，那你會發現說，如果像公立的機構如果它不進步，它其實很快就會被淘汰下來，…，其實我們也會接近別人的機構怎麼做，然後老人福利機構的評鑑，它的指標在哪些，那我們也會參考他們的指標，盡量把我們的品質都一定要達到他們的水準，更甚至於水準之上。…受訪者 N1

三、服務者滿意度調查

在照顧滿意度分析方面，政府對此方面有所規定，政府要求機構每半年就須做一次，依照臺北市老人安養護暨長期照顧機構評鑑，其中一項就是檢視機構是否定期辦理住民或家屬滿意度調查，其中的細項分別為：1 每年辦兩次。2 內容充分反映現況。3 調查人數達半數以上住民或家屬 4 有完整分析報告 5 訂有改善措施及追蹤。由於在評鑑項目中，對此有所規定，因而機構在實施照顧服務滿意度分析所針對的評估項目為伙食、人員態度、環境、活動等，一方面除了充分了解機構的現況，另一方面也能符合政府所需的規定。但服務者滿意度調查為機構內部之資料，筆者藉由訪談的方式瞭解機構在服務滿意度調查的狀況及針對調查結果所做的反應及措施。

我們每次做起來都還好，都算是滿意。只有伙食方面，一般來講滿意度都算是最低。我相信每一個機構都很雷同，伙食方面的滿意度是最低的。…至於工作人員的態度有時候會高，有時候會低。至於環境方面，都是保持在前面，還有服務的活動，因為我們機構比較大，設計也不錯，所以也算是不錯。…受訪者 N4

比如說伙食的滿意度，這是最常作的啦，因為他們對這邊的環境沒有什麼好挑剔的，他們能夠選擇這邊或是說他們好不容意進來，他們是真的喜歡上這個環境，這邊的設備、這邊的環境，所以他們比較會挑剔的是在飲食方面。…受訪者 N5

96 年底問卷調查住友對中心滿意度甚高約 90%，不滿意的約 5%，無意見約 5%，滿意事項依序為收費低、住民相處融洽、工作人員服務佳、社團文康活動多及空間環境良好。中心並針對住友意見，召開會議研商措施，以盡量滿足大多數住友之期望。…受訪者 N2

由於這裡是養護中心，因此，除了對老人會進行滿意度調查外，也會對家屬進行滿意度調查分析，在家屬部分，我們會請他們對於環境、人員服務態度、行政效率，以及老人身體清潔等方面做調查。

…受訪者 N3

滿意度調查我們是每年度都會做，…，但是因為我們的滿意度調查其實很多元，除了就是說年度作比較政體，比方說可能會問設施、設備啦，服務人員呀，還有對院方的生活照顧等等一些措施有沒有什麼看法以外，另外，我們就是像我們辦旅遊活動，我們也會做滿意度調查。…受訪者 N1

以院民來說，主要著重的地方在於伙食方面，而在家屬部分，所著重的面向在於老人是否有被妥善的照顧，以及被照顧的情況是否穩定。

養護的部分，可能就是在照顧面，因為它比較需要多的人，…，從護士那邊，或是從照顧服務員那邊來的照顧，或是家屬來也是比較看到這方面的層次。這個臥病在床的人，…，他被你照顧的情形一直比較穩定，還是說經常有狀況…，他們的照顧品質比較是在這方面。…受訪者 N5

各機關均表示在伙食方面，院民有較多的意見，因為每個人的生活習慣不同，在飲食方面，無法滿足個別的需求，針對這樣的問題，受訪者 N5 及 N2 表示，其採取的方式就推出所謂的「快樂餐」，這樣的方式就是因為老人在飲食方面有所要求，針對這樣的需求，所採取的回應方式，或是針對老人家口味的不同，另外會採取不同的方式以符合老人的需求。

他們對伙食比較不滿意，…，所以後來，我們，當然那也是機構的評鑑的要求，它是希望我們有所謂的快樂餐，所謂的快樂餐就是…我們要有一天是準備多樣化的食物，然後讓住民自己去選擇。…那可以說是因為我們之前都還沒有，那是後來我們自己也很想做這方面的改善，那長輩們也很高興這樣做。…受訪者 N5

我們也有快樂餐，但是我們的快樂餐是在我們的菜單裡面循環來推出的，每隔兩個裡扮會有一餐快樂餐，我們會加菜，但是我們沒有

辦法就是針對他們的需要來配合多種的搭配。…受訪者 N2

老人家你明明跟他講說盡量少油、少鹽呀、少糖呀，可是他們還是喜歡吃重口味，所以我們盡量在口味上幫他們做調整，可是他們還是會有一些不滿意，…，但是我們又顧慮到老人家的健康，…，就是我們會製做調味，就是說讓他們自己去加，…，那他們有需要的話，他們就自己再去做調整。…受訪者 N1

另一個就是環境、設備的問題，公辦公營機構中的台北市老人自費安養中在民國 72 年啟用，浩然敬老院則在民國 77 年建造完成；而公辦民營機構則是在 90 年左右期間興辦。相較之下，公辦公營的機構的設備較公辦民營老舊。因此除了在伙食方面的意見之外，另外公辦公營的機構的院民在設備方面容易有不滿意的意見出現。根據受訪者 N2 認為中心已經成立很久，設備方面已經老舊，所以，院民在這方面也會有些不滿意。除了設備老舊的問題之外，受訪者 N1 表示新成立的機構在空間設施做的很好，這是公立機構需要改進的地方。

我們這邊的環境，雖然是政府花了很多錢，但是呢經過了這些年來，松柏樓二十五年了，這邊也十八年了，那些設備都已經比較老舊了，那政府的預算也有限，所以這些地方，他們也會有些不滿意。…受訪者 N2

其實因為公家的一個，當時建築品質它其實還是，如果以我們現在來看，真的是不能比，我們會發現人家那個真的很大，然後他們就是說他們的無障礙的那一塊真的做的很好，…，我們現在那個房設一、二樓有在做一些改善…，我們現在這棟大樓，現在的地板都改成就是…，我們是叫防跌地板…我們那個地板其實跌下去，長輩的傷害是可以降到最低。…受訪者 N1

公辦公營機構成立時間較久，因此，在設施設備上較公設民營機構老舊，但公設民營機構在設施設備上也有其限制存在。根據受訪者 N4 另外提及公設民營機構在承接之時，還要另一項支出為設備的添購，就如同江亮演、應福國（2005）指出民間社會福利機構對受託設施的硬體建築設計或空間運用規劃以及裝潢施工，因未必得以事先或即時參與，故一旦接受委託，在管理及使用上有相當的不便，不但無法滿足使用者的期許與需要，且無法要求政府部門立即變更或修改（江亮演、應福國，2005）。

政府給你一些設施、設備，但是我們承接的時候，幾乎每一家都不合格、滿意，就是你給的東西是不是都完全合用，還有我們是不是要再買一些什麼東西，當然需要呀。棉被、床單，一些有的沒有的，還是需要，…，你總是要投資。…受訪者 N4

四、人員運用及管理

一般來說，機構對於人員的訓練可以分成對外訓練及對內訓練，在對外部分，台北市兆如安養護機構是提供外界來機構中參加照顧服務員訓練，並與其他機構合作，讓彼此之間可以達到相互合作。在照顧服務員方面，N1 及 N2 均表示機構對於照顧服務員皆有要求一定要接受其訓練。

對照顧服務員的訓練，對外來講，我們就是每一年辦兩期，…，對象是台北市的市民，台北縣或台北市，反正中華民國國籍的就可以了。…一個月之後我們會給他一個證照，這個證照是由市政府來發，…我們有權規劃，目前也只有我們恆安、兆如才有資格規畫，其他機構都不能發。…受訪者 N4

我們今年剛辦完一場照顧服務員訓練，那就我們裡面所有的工友都有參加受訓，總共三十三個受訓，…，然後我們在跟兆如合作，實習在他們那邊實習，我們也取得證照，這也是來增進我們工作能力。…受訪者 N2

我們雖然是公立機構，但是我們的照顧服務員，只要是第一線的照顧服務員，都要求一定要去參加照顧服務員的訓練，我們這邊好像有三十幾位是已經拿到丙級的照顧服務員的技術證書，我們很多的品質就是透過訓練。…受訪者 N1

在對外訓練中，另一個就是機構內的人員到其他的機構去參加訓練或是研習，除了以上所提到的照顧服務員之外，機構中的其他人員也會因工作業務上面的需要，到其他機構學習交流，以增加其工作能力。這一方面，無論是在公立機構或是公設民營機構均有此安排。

比較多的是護士和社工參與訓練等活動…，那員工的外訓，反正這些

外訓，就是到外面去參加研習，我們也都是要有登錄，這樣我們就能統計說，這一個人他一年在外面有多少上課的時數、受訓。…受訪者 N5

我們會派員參加本府相關團體、機構所辦的訓練，提升服務態度，增加工作能力。…受訪者 N2

我們算是市府的單位，像公訓處呀它有辦一些訓練呀，或是我們有一些外面的單位，他們也可能來問說現在有辦一些相關的訓練，有時候會看我們的經費狀況，就會派去，那像公訓處它可能有辦一些像英文的訓練呀或是說採購的訓練呀，這種就是說業務上面的需要，我們都會派同仁去受訓。…受訪者 N1

我們有些員工本身就是護理方面的老師，一方面會對外進行演講、訓練。…受訪者 N3

對內訓練方面，各機構主要是針對院內的員工進行 CPR 訓練、健康講座、消防安全講習等全面性的在職訓練，其在老人福利法及老人福利法施行細則有詳細機構在設施設備上的規定外，亦包括規定機構在服務上面應舉行教育與輔導，其中包括家庭倫理、親子溝通、人際關係、老人身心特性與疾病之認識及如何與老人相處。根據此點，受訪者 N1 表示法規上對於機關在服務提供上應具備哪些訓練均有所規定。

照顧服務員會比較針對他照顧方面的需要，…比方說像精神疾病，這些訓練其實我們也都會辦，…，像比較是養護區的同仁，他們的話可能還要學會老人家身體方面的照顧，如何翻身、如何餵食、管灌，還有一些老人家的身心狀況的一些變化…。那像我們每年 CPR 這種，我們都是要求全院都要有，…，那像感控的部分…，我們都是要安排演練，然後像救災呀，消防那一塊，那是每半年都要做一次，我們就是說法規上面要求機構要做些什麼的，這些我們都一定會要求一定都要做。…受訪者 N1

我們自己院內，有我們自己的醫院員工的教育訓練，…，這個就比較不會去針對專業的，會比較針對全面性的，好比如說危機處理啦

、消防安全講習啦，…，老人機構最容易得傳染病，怎麼樣預防這個的傳染病的群聚發生。…受訪者 N5

自辦照顧員訓練、CPR 訓練、健康講座等在職訓練，提升工作能力。
。3 每月召開個案研討會，經驗交流，增加工作能力。…受訪者 N2

對機構內的員工進行內部的訓練，內部的話，一個月會有一到二小時的訓練，一年有二到四天的訓練。…受訪者 N3

我們自己就會定期辦理在職教育，專業的訓練，但是有時候 CPR 呀、急救呀這方面。…受訪者 N4

在老人福利機構中，因老人福利服務主要是透過人員進行服務，對機構而言，人員為機構中最重要的資產之一，所以，就根據上述訪談資料中可得知機構對於人員訓練的重視。但服務品質的維持，除了透過人員各項訓練外，人員的穩定度也是機構所重視，對此，受訪者 N3 及 N2 認為人員之長期工作經驗，對機構中老人的狀況能有所掌握，因此，人員穩定性對於服務品質也有所影響。

我們這邊的員工，因為是公務人員，比較穩定，…，所以我們累積的工作經驗非常豐富，所以很多的事情只要一碰到這個問題，他們憑他們的經驗就可以處理了，即便有問題，問一下他的同事啦，…，都有一個解決的方案。…受訪者 N2

使照顧服務員能夠穩定，避免人員流動率過大，如此可以使人員對老人的狀況清楚的了解。…受訪者 N3

但在台北市至善安養護機構與台北市兆如安養護中心，均設置養護中心，在養護中心的老人無法自行自理，因此需要有較多的人力照顧這方面的老人。在這方面的人力問題，機構利用聘請外籍勞工的方式，雖聘用外籍勞工可以使機構在人事費用負擔有所降低，但因語言之隔閡，可能會導致溝通不良，服務品質降低之現象。受訪者 N1 認為在人員方面，由於公辦公營機構所進用之人員必須為本國籍，而公設民營機構可以用外籍勞工從事服務，因此，在溝通上較無語言的隔閡。

台灣要是沒有外勞，老人院沒有辦法辦下去，因為人力確實有困難…，所以有時候外勞因為個別性，所以也會影響到滿意度，這個就是需要訓練跟教育在衝刺。…受訪者 N4

你如果看私人的機構，他其實還有一個問題，…，因為我們這邊進用的人員剛剛提到的考試還有技工、公有，那技工、工友基本上它是要本國籍的，所以我們這邊沒有所謂的外勞，比較沒有這種語言的隔閡，所以我們跟老人家的溝通也比較沒有太多的障礙。…受訪者 N1

總結上述所言，受訪者 N1 認為老人福利服務的轉變導致老人福利服務機構收容率降低。就此來看政府期望透過民間機構運作以發揮其設備之效用時，卻未考量社會之需求，因此，公設民營機構擁有充分的設施設備，卻無法發揮其效用，因此，很難說是公設民營機構並無效率，只能說政府在未充分評估社會之需求，即以興辦公設民營之形式解決老人安養護之問題，而無法將公設民營機構之服務使用率發揮出來。

至於在服務提供上，一般認為公辦公營機構在服務品質上並未表現的如同公設民營機構來的好，但公設民營機構在評鑑制度的監督下，以及外在環境的改變影響下，公辦公營機構也朝向公設民營機構之品質邁進，但台北市浩然敬老院及台北市政府社會局老人自費安養中心在服務品質上則受限於政府財政，因此，公辦公營機構在設施設備及服務項目無法如同公設民營機構能彈性運用及運作。另在人員部份，直接服務人員之訓練及設置之規定均可見於政府「老人福利機構設置標準」及「老人福利專業人員資格要點」中，機構對於人員之訓練及資格要求皆有所規定，此無論在公辦公營機構或是公設民營機中皆為一致，雖然可透過相關規定促使機構人員從事相關訓練以確保服務品質，但人員流動率則無法已明文規定的方式達成，無論在公辦公營機構或在公設民營機構中皆提及人員為機構之有形的資產，人員透過長期的服務以及與院民的互動所累積之經驗，對老人之情況有所掌握，對老人之需求做出適當的回應及處理。因此，在服務品質方面，以設施設備來說，公辦公營機構較為老舊，且礙於政府經費有限，無法像公設民營機構一樣，可提供許多現代化的設施設備，但在人員之服務品質上，公辦公營機構有其優勢之處，因人員的流動率較低，對整個機構組織及院民之狀況較能有所掌握。

第四節 公私協力

一、目標方面

老人安養護機構的目標就是在提供老人服務，在這樣的目標，各機構與政府的目標是相同的，並無異議。受訪者 N1、N2、N3、N4、N5 均認為在提供老人服務之目標上是相同的。

我們跟社會局關係維持得還算不錯啦，…，它該跟你要的，你就是要定時繳交，它該給你的，你只有申請了，它只要核准通過了，它就會撥給你，就是這層關係…，這在合約上也都有載明。…受訪者 N5

本中心直屬台北市社會局，中心目標與本府是一致的，也會配合本府政策，戮力完成。…受訪者 N2

我們主要就是要提供老人服務，因此，我們在這點是與政府的目標相同，並無不同。…受訪者 N3

這方面坦白講我們跟他們的目標是一樣的，沒有什麼。沒有不同，公辦民營機構要做什麼發展一定要取得政府的同意。…受訪者 N4

我個人是覺得還好啦，因為我覺得我們社會局的長官都還不錯，都很支持我們浩然的一個體系，也一方面因為我們也算是社會局的附屬單位。…受訪者 N1

各機構與政府在於提供老人福利這方面的想法是一致的，並沒有差異，但由於公辦民營有自負盈虧的壓力，在這樣的壓力下，政府與各機構之間也會出現歧見。這些意見大致與金錢方面有關，當政府想要推動某一項概念時或提高機構的效率，這些對機構而言，會有執行方面的困難。2003 年進行「老人養護定型化契約範本之研究」，其主要目的提供民眾及養護機構訂定服務契約時之權利義務參考，並保障消費者權益。

定型化契約，現在規定使用公告的定型化契約範本，做為雙方的合約，這項規定必須符合消費者的權益，因此，這個文件內容的修定，常花費時間，到目前為止，還是有一些小問題。目前，這公文還在處理中。…受訪者 N3

我們這邊沒有達成，別的單位也會盯他們，…，我這邊預定的是五百四十床，…，就是能夠消納上我社會上的五百四十個老人的問題，那你現在沒有，就表示你沒有達到績效，所以就是政府的經費沒有發揮…。至於你要用什麼方法，是你的事。…，反而是我們要自己提計畫、方案去跟社會局報備說…，當然站在經營者的層面來看，…，我當然能收更多的錢，我才能賺得更多呀。恩，只是在這樣的一層關係而已，其它的社會局它拿你也沒轍呀，…，你可以不管它。到時候他就會考慮你這樣不行喔，就找別家來呀，也有可能。…受訪者 N5

政府期望養護機構家庭化、去機構化的同時，常會出現或抵觸專業性的問題，這一點是否有站在機構的立場去思考，就不得而知。如：每個房間要有廁所、洗手台，以老舊的房子就很難達到。…受訪者 N3

最大的困難是政府它怎麼解釋，…，你們已經努力這麼辛苦了，有賺錢了，分一點給我們吧，…，我們的租金之外，還要求個回饋金呀，要不要分 10% 啦或是多少% 給我們，最近都在談這種事。…受訪者 N4

Lewis(1993)指出，決定何種服務要付諸於契約中，大多數由政府主導決定。契約中的種種要求和規定，當然對組織品質之提升有所助益；但過度而不必要或不適當的要求，則對於組織的投入無非是一種浪費；同時，既定之服務項目，顯現出政府由上而下的服務控制方式，更限制其自主創新的能力。此可以從受訪者 N3 的訪談得到印證，在政府的契約關係中，政府以主導地位對公設民營機構進行干預。

公辦公營機構一方面為政府的附屬單位，另一方面在政府體系內的溝通管道頻繁，因此，公辦公營機構與政府單位互動中，可以藉由各種管道傳達彼此的想法。在台北市政府的溝通上可以藉由一般的局務會議、公文的傳遞、電子系統或是電話等方面達到溝通協調的目的。受訪者 N1 及 N2 均表示機構與政府之間有

多種溝通管道可以表達其意見，因此，在溝通協調上並沒有其困難。

中心平時與社會局之溝通非常的密切暢通，通過電話、會文連繫，就能達成共識，另中心主任每周三均會參加社會局局務會議，遇有政策或或重大問題需要協調處理時，亦可於會中提出討論，固在溝通協調上沒有困難。…受訪者 N2

他們就是每個禮拜固定禮拜三的上半都有開局務會議，所以透過局務會議這樣的一個形式…，所以那個互動其實就會算還很緊密。…受訪者 N1

現在市府這邊有一些互動它其實還會透過剛提到地會議以外，那其實一個公文的傳遞，…，另外還有所謂的市長信箱，那另外還有市府的員工信箱，然後我們社會局有社會局的員工的局內網，…，就是說我們訊息都傳播的蠻快的。…受訪者 N1

共同為老人提供服務之目標，無論在公辦公營機構與公設民營機構皆表示相同之意見。尤其公辦公營機構為政府單位之一，可透過內部各種會議、溝通管道連繫與政府單位進行聯繫，彼此互動連繫較強，同時，公辦公營機構對政府之服從性較高，政府對於各項措施也容易獲得公辦公營機構的支持與配合。但公設民營機構部份，雖認為皆共同提供老人服務之目標皆相同，但在實務運作上卻並非如此，政府與機構在設施設備以及金錢方面，彼此認知會有不同的看法，當不同的看法產生時，政府需花較多的時間、成本與公設民營機構進行協商。從受訪資料顯示，當政府與民間機構意見相左時，彼此可以透過協商的方式達成協議。因此，公設民營機構並不全然接受政府的請託，但可以協商方式促使雙方關係穩定。公辦公營機構與政府之間在互動過程中較為密切，透過各種正式及非正式管道進行溝通與協調，且公辦公營機構對政府之服從性較高的情況下，公辦公營機構與政府在目標上較為相符。

二、稽核制度方面

各機構均表示並未跟政府有聯合編列預算或聯合籌措資金的情況產生，機構與政府之間有金錢方面的往來，根據受訪者的表示只有補助與核銷這兩部分，在補助方面，前面提到資金來源時，已有提及。至於在核銷部分，呈現兩

種反應，有的機構認為因政府「採購法」有改變，導致機構在運作上會有些不便，以及時程拖延；但有機構表示若是能自己處理的事情，就自行處理，不需要全部依賴政府。

之前是它有按季…，我們看哪裡該修理，我們就找人估價、修理完了以後，我們就是把這些比如說都是符合政府的採購法就對了，…，現在改成這樣，對我就很不方便，整個修繕的時程也拖的很長，…，我也是一樣找廠商估計，估價完了，估價單報給社會局，社會局自己還要去問這些廠商，然後他們自己裡面內部還要去審查，…，是由社會局自己去決定…，他們決定要用哪一家廠商。…受訪者 N5

以目前的情況來看，本機構的冷氣壞了，加上現在的天氣越來越熱，可是，目前社會局還是要依行政程序處理，才能修理。…因此，溝通協調常常出現，也必須去達成共識。…受訪者 N3

這個社政行業你也不能什麼東西都靠政府啦，大的可以修就請政府修，小的自己修修就算了，自己花點錢，不然怎麼辦，老人還是要照顧呀，…，這個就是無形中的成本。…受訪者 N4

以政府的角度來看，受訪者 S 表示這方面的互動是依照契約行事，按照契約內容的規定，雖是依約行事，但受訪者 N5 表示政府在這方面掌有相當的主控權。

契約寫的某些費用是我們在編列，我們就編列…。也許我們會去現場看，這個東西要些，那你要告訴我們要怎麼些，…，我們也會派人去看，那完畢之後，就會開始做。…有些東西我們認為說，如果你的機構是為了額外的服務，不是我契約內的一項擴充，…，那如果是政府要做，要強烈推展，那我政府就有責任去協助你去做一些經費的編列，讓你來推展我的這項業務。…受訪者 S

權力都是掌握在政府手上，你沒有按照它的遊戲規則，你到時候就是請不了款。…受訪者 N5

另外一點就是在會計稽核方面，政府單位與民間機構在會計稽核方面，呈現

不同的看法。依據「台北市政府社會局主管財團(社團)法人暨承辦台北市政府公辦民營社服機構會計制度」來看，台北市政府社會局為健全所屬財(社)團法人及承接公辦民營機構之財務管理，使各該機構之財務資訊透明化，並得以類似機構財務資訊之分析比較，依據內政部於民國 88 年 11 月 10 日修正通過之內政業務財團法人監督準則第 15 至 18 條及台北市政府於 95 年 9 月 6 日訂定之台北市財團法人暫行管理規則暨社會局訂定之社會福利慈善事業基金會財務處理之有關規定並參照內政部委託立本台灣聯合會計師事務所於民國 93 年 7 月編訂之「各類社會福利機構基金會會計制度」訂定本會計制度供台北市政府社會局主管之財(社)團法人暨承辦台北市政府社會局公辦民營社福機構辦理會計事務之依據，凡隸屬台北市政府社會局之財(社)團法人或承接公辦民營機構之財(社)團法人就其承辦之公辦民營機構均應根據本辦法辦理財務會計作業，對規模較大之財(社)團法人。

站在政府的角度來看，會計稽核是達到控制管理的方式，但在民間機構而言，受訪者 N4 認為彼此之間的互動關係應該是基於相互信任的關係，而不是以懷疑的角度為出發點，以進行政府所謂合理的監督。就監督方面的互動，公辦公營機關較為肯定政府這樣的做法，但公設民營機構認為過度的監督是不合理的。所以，在監督互動方面，劉淑瓊(1988)認為政府應與民間機構建立平等互惠的關係而非控制。至於達成夥伴關係的機制則可以由政府設立一個充分授權，由民間專業機構聯合經營的督導、評估和監督的社會福利聯盟機構（楊孝滌，1997）。

那每年的話，我們會請他來，我們有會計稽核，會去看他的會計帳、帳冊。…，我們不只對公設民營，即是對財團法人機構也會去查他們的會計稽核。…受訪者 S

我們還有什麼採購稽核小組啦，採購的審核小組就是市府的，還有中央的審計處，還是市府的審計單位也會來查核，還有財政局他們也會做財政的檢查，看我們的財產呀、物品呀，這些有沒有確實呀，然後採購的部分有沒有照採購法的一些標準作業流程在做呀，…，像前陣子研考會也來我們這邊作公文檢查，就是整個市府的稽核系統還蠻重視這一塊，他們其實都還會對不同的單位、對不同的機構，他都會有不定期的一些抽核跟稽查。…受訪者 N1

你每一年已經都有派一位會計師來查帳了，那你就要相信他，不要懷疑嘛，…，我們自己會計師要查帳呀，他們也派人來，兩邊會計

師查帳，…，所以他們會計師簽這個，我們都要相信，…，不要有什麼隱藏不隱藏…。所以這個事情沒有什麼隱藏不隱藏，所以說隱藏會有監督困難，合理不合理嘛。…受訪者 N4

在核銷方面及會計監督機制上，公辦公營機構對政府的制度較認可，其可能源自於公辦公營機構為政府單位之一，對於政府的行政流程較為認同，但公設民營機構為民間機構所經營與管理，其組織機構的作法較為彈性，但在政府的核銷之下，可能導致公設民營機構受到政府的干預，在這樣的干預之下，公設民營機構為了得到政府的補助只能採取配合的措施或以自行處理的方式進行。至善安養護中心提到由於採購法的改變，導致修繕時程延長，對此，文山養護機構亦有相同看法，且認為這樣的作法導致政府與機構必須時常溝通。此方面與政府認為公設民營機構較能提高服務效能似乎有所出入，一方面政府認為民間機構能彈性運作，一方面又有許多法規限制，公設民營機構在使用設備上若能無法及時且有效的運用，如何達成政府所謂的提升服務品質。就臺北市至善老人安養護中心所表示，公設民營機構在設施設備上受政府之補助，在這樣的關係下，政府因掌握制訂規則之權力，公設民營機構必須按照政府的規定運作，就此方面來說，政府與公設民營機構間之關係以上下層級之互動關係來說明似乎較為貼切。

Kooiman(2003)提出為了促使公私協力的成功，必須達到信任之條件，所謂信任就是指相互尊重和調適，但從會計審核制度上來看，台北市兆如安養護機構表示政府對於機構並未達到信任之條件，在會計審核制度上雖為政府進行監督與管理之方法，但政府應對公設民營機構所提出之財務數據持信任之態度，政府在財務方面無論在公設民營與公辦公營機構皆使用相同的方式進行管理與監督，難以看出政府與公設民營機構之協力關係。

三、方案設計方面

在方案設計上，受訪者 N5 及 S 均針對活動層面來說明，通常政府會委託機構舉辦活動，但機構很少主動找政府合辦活動，機構扮演的為活動的主辦者，而政府扮演經費的補助者，因此，在活動上面的接觸並沒有產生太多或太大的問題。就此，公辦公營機構對此也持相同的看法，受訪者 N1 及 N2 也表示這方面是由機構自行運作，在與政府互動上並無產生任何問題。在公設民營與政府的互動過程中，在活動方面的聯繫上可以說是相互合作的關係。無論在公設民營機構或是在公辦公營機構均為獨立運作，機構可以針對機構本身的特質以及老人需

求，舉辦活動，而政府若有需要舉辦活動也可以尋求機構的協助，在此方面，政府與機構間可共享資源及人力。

通常我們會有一些也是可以跟政府申請一些活動經費，它們也有一個叫做「充實方案」活動經費可以申請，…，所以這些活動都是我們自己策畫，然後政府就是補助而已，…，我們也比較少自己去找政府合作辦活動，因為你可能會有很多的限制吧，…，反而是政府會要我們配合它們的活動。…受訪者 N5

可能大型的活動，就是委託他們來辦，由他們全權負責。…你編列大概要多少經費，我的經費上允不允許，大概是在這個地方。…S

我們雖然是政府的一個機構，因為我們有自己獨利的預算，那基本上，我們方案的設計或是說方案的規劃，機構自己本身就是說等於要自己去承擔這樣的一個責任，…，我們是總括的一的比方說社團活動的一個經費，但是這個活動經費我們就是在年度去做編排，然後我們就去做執行，那其實政府他最主要就是說，你在整個核銷的過程。…受訪者 N1

就上述針對目標、稽核制度與方案設計方面來看公設民營機構與政府在公私協力之關係，政府與公設民營機構之間在牽涉到財務與目標方面呈現上下階層之關係，政府若以法規命令等方式要求公設民營配合，在有法規命令之限制下，公設民營機構皆須符合政府之規定，才不至於違反法律規定。但在方案設計上，公設民營與公辦公營機構皆可以依照院內老人之喜好或是節慶等設計活動，這方面公設民營與政府之間的互動則可視為協力之關係。整體而言，公辦公營機構與政府之間的互動關係較為緊密且頻繁，其可透過各種管道進行溝通協調，對政府之行政程序較為認同，相反的，公設民營機構與政府之間出現意見不同時，彼此往來才可能互動密切。在台北市至善老人安養護中心就表示在活動舉辦上較少找政府合作，因政府可能會給機構一些限制，同時也意味著公設民營機構能與政府有較少的互動才能有彈性的運作。

第五節 小結

根據受訪者的訪談結果，依照本研究所要探討的四個主要問題，針對公辦公營機構與公設民營機構做一個對照。第一，在政府角色方面來說，政府可透過公設民營的方式從直接提供者轉為監督者等角色。政府以正式法規命令等方式規範其所屬機構，此不僅規範公辦公營機構外，同時也規範公設民營機構，亦即所有機構必須符合政府之規範，才能合法提供服務。且政府可以依據此規定對機構進行監督之責，一方面以正式之評鑑報告、會計審查制等進行監督外，一方面亦可以非正式之不定期抽查進行監督。此規範與監督之責為政府基本之功能。至於在協調、協助及鼓勵者方面的角色，在公辦公營機構中，政府可藉由預算之編列方式協助機構在設施設備上之改善外，因公辦公營機構為政府單位，因此政府在另兩者之角色上並不顯著。至於在公設民營機構中，政府主要協調之事項為緊急安置之部份，公設民營因有權拒絕配合，政府則須從中扮演協調案主與機構間之權益。最後政府在簽約前可透過各種形式以鼓勵民間參與公共服務之提供，但在契約關係中，則並無顯著之行動鼓勵民間機構繼續參與。綜合上述所言，政府在公辦公營機構與公設民營機構中所扮演的角色整理於表 4-3。

表 4-3 政府於公辦公營機構與公設民營機構之角色一覽表

角色	公辦公營	公設民營
監督者	○	○
規範者	○	○
協助者	△	△
協調者	○	△
激勵者	○	△

資料來源：筆者自行整理

※理論相符與否，依據本文在研究概念之說明，對照本研究實證分析之現實狀況。○代表理論與實際情況相符，△代表理論與實際情況相近，但並未完全相符。

第二，在降低財政負擔方面，先就設備方面來說，無論是公辦公營或是公設民營機構均由政府出資建造，而設備的維護及維修也是由政府負擔，在這一方面，兩者並無差異。其次，在補助上，公設民營機構可以向政府申請人事、充實服務方案以及低收入戶之院民的補助費用，而公辦公營機構在這方面沒有獲得補助，因公辦公營機構本身有編列預算，所以在這方面，公辦公營與公設

民營上是有所不同的。最後，就是人事制度的不同，公辦公營機構中的人員為公務人員，是由政府負擔這筆人事費用，但公設民營中的人事費用是由機構所支付。在前面受訪者提及老人服務是需要相當花費人力，因此，在花費支出上以人事費用為最主要的花費，所以政府可以透過公設民營之方式減少人事費用之支出，但從政府之決算中可看出政府並未因公設民營制度導致政府在財政支出上有所減少。

第三，在提升服務效率及效能方面，筆者在這方面以運用資金使服務者的數量增加、以及設計管道了解案主的需求、服務者滿意度調查以及人員的運用與管理，透過這四個面向了解機構如何運用策略來提升其效率及效能。在服務使用率上，公辦公營機構可透過機構資源之使用讓機構成本降低，但在整體服務使用率上，公辦公營機構平均使用率較一般公設民營機構高。在了解案主之需求上，各機構所著重的面向各有所不同，但大多以成立委員會等形式，讓老人有表達己見之管道，而機構可透過此管道與顧客滿意度等方式進行改進，以提升老人服務品質，在此點，公辦公營機構與公設民營機構皆以機構之特性進行改善，但公辦公營在服務品質上受到政府預算之限制，較無法如同公設民營機構可彈性運作，就此來看，政府在服務品質之提升上較受限制。最後在人員管理上，無論公設民營機構與公辦公營機構皆要求人員資格及人員在職訓練，其人員最大之不同在於人員穩定度及外籍勞工方面，公辦公營機構之人員較為穩定，因此，對組織環境及院內老人之狀況較容易掌控及反應，同時也間接影響服務之品質；而公設民營機構中以聘用外籍勞工等方式降低成本，但外籍勞工與我國老人在溝通協調上較容易出現問題，進而影響服務品質，綜合上述所言，公辦公營機構與公設民營機構對於院民意見的取得管道、改善方式以及人員運用與管理上，整理於表 4-4。

表 4-4 老人安養護機構公辦公營與公設民營之效能表現

項目	公辦公營	公設民營
設計管道了解案主需求	透過成立老人委員會的方式向機構表達意見	透過成立老人委員會的方式向機構表達意見

服務者滿意度調查	劣勢在於房舍老舊，須端看政府預算改善。 且在飲食改善方面無法彈性運作	優勢在於設備方面且可依照老人需求彈性變動
人員管理及運用	主要為本國人，溝通上較無障礙，且人員透過考試任用	外籍勞工為公設民營機構主要人力，因而較容易衍生其他問題，機構須建立機制進行人員管理

資料來源：筆者自行整理

第四，在公私協力方面，公設民營機構與政府在金錢方面若有所往來時，則容易產生意見紛歧之看法。公設民營機構在核銷制度上，政府掌有權力，而公設民營機構為了符合政府補助之行政程序，就必須按照政府之規定，因此，公設民營機構在經營上並未掌有充分的彈性，另在會計審核上，政府雖須扮演監督之責，但就公設民營機構的角度上，台北市兆如安養護中心其認為在健全之制度下，政府所要求的事項，公設民營機構會採去配合的態度，因此政府應站在合作之關係上，而不是過度之監督。在其他方案設計之關係上，公設民營機構能依照組織之特性設計、舉辦活動，此方面政府較不干涉，彼此間的互動關係較符合夥伴關係。至於在公辦公營機構與政府互動關係下，較無摩擦之現象產生，彼此可透過府內正式與非正式管道進行溝通協調，且公辦公營機構對政府所做之監督措施也較為認同，政府與本研究對象之互動，整理於表 4-5。

表 4-5 政府與老人安養護機構公辦公營及公設民營互動關係之表現

項目	公辦公營	公設民營
目標	社會局與公辦公營機構主要目標相同，且公辦公營機構對政府政策目標較為配合	公設民營機構與政府之主要目標相同，皆提供老人服務，但某些施政措施容易造成機構反彈
稽核制度	公辦公營機構對於政府之稽核措施較為認同	稽核制度的改變造成機構在設備使用上的不便外，且在會計稽核制度下，難以看出兩者之間為協力關係
方案設計	公辦公營可依照機構特性舉辦各項活動	公設民營機構主要以機構為主，較少與政府合作，且在互動上並少有摩擦

資料來源：筆者自行整理

政府與公辦公營機關間的關係，為上下層屬關係，公辦公營機構對政府的各種法規命令較為認同且配合度也較高，但相對之下，公設民營機構本為民間機構，其運作上較為彈性，但承接政府機構委託後，必須按照政府之規定行事，因而容易與政府之間在稽核及監督上有意見相歧之現象出現。

第五章 研究發現與建議

民國 83 年通過之「社會福利政策綱領」明確揭示：「政府將採取補助、委辦、公設民營等方式，並充分運用自願服務人力，由政府支援經費及設施，透過民間組織提供多樣化及合適的服務」。而後內政部 86 年訂頒「推動社會福利服務民營化實施要點」，其中第 3 點第 1 款指出「公辦民營」係「包括政府提供土地，建物及設施設備等，委託民間經營管理，提供服務」，內政部為積極結合社會資源參與社會福利工作，除對其所屬安養機構推動業務之公設民營外，各級政府亦參與推動前述之實施要點，推動老人安養機構民營化。然而針對學者對於公設民營的看法，公設民營可節省公部門社會福利事業的人力，減少政府財政的壓力，促進私部門非營利事業組織積極參與社會福利事業活動，提供服務使用者的選擇機會，提升服務供給的效率等之優點(江亮演、應福國、2005，郭登聰、2005)。本研究在本章以訪談結果及理論上的探討，對本研究的研究問題做回應。

第一節 研究發現

壹、政府在公辦公營與公設民營中，主要以監督與規範為主，至於協調、協助以及鼓勵等角色，在公設民營執行後未有明顯的表現。

1980 年代初期，受到新右派思想的影響，政府在福利服務的供給上，開始有了重大的轉折，其中最值得注意的新發展有二：一是政府逐漸減少對社會福利供給的干預範圍和程度；另一是鼓勵企業和生產機構以「契約外展」的方式，提供選擇性的服務方案，使政府不再是社會福利的唯一供應者(黃源協，2001)。進一步說明政府在公設民營中，政府所扮演的角色，孫建忠(1998)認為福利服務「公設民營」方式，可以使政府扮演角色減少，減少政府負擔，刺激政府部門提高效率等好處，但並非表示此種方式可以完全取代政府部門之提供。

在監督與規範者角色方面，依據「臺北市市有社會福利服務設施委託經營管理要點」以及「老人福利法」各項要點來看，政府明文規定機構在接受委託時應符合政府的規定行事，以及提供服務上也有明確的規定，亦即規範角色為政府

基本之功能。另者在監督上，可透過評鑑機制與非正式之抽查等方式對政府所屬機構與公設民營機構進行監督之責，以瞭解老人福利服務提供機構在運作上之合法且合乎民眾之權益。在規範及監督者之角色上皆為政府基本且必要之功能，亦即政府無論以公辦公營或公設民營方式提供社會福利服務皆須扮演監督與規範之角色，以此兩種角色最為顯著。

其次，在理論上所言，政府在公設民營制度中，所應扮演的為領航之角色，為非供給者，因此政府可藉由協調、協助及鼓勵者之方式達成領航之目的，在實證分析中，政府在鼓勵者的角色扮演上主要為契約簽訂前，以制訂各種方式鼓勵民間進行參與，則在契約關係中，政府則較少扮演此角色。在協調者之角色上，政府在緊急安置方面，可協調機構與受益者之間之權益，是受益者能在適當之時機接受服務，而機構能在權益受到保障之下提供完善的服務。在協助者方面，理論上主要認為當民間部門無法維持福利服務的提供，政府可以協助民間部門，包括人力、物力及財力等資源。但在實證分析上，臺北市三間公設民營機構在目前營運上並無出現無法提供福利服務之現象，因此，政府在協助者的角色上所扮演為契約規定中之財力方面之補助。

政府在公辦公營機構中所扮演的角色為監督與規範，至於其他鼓勵者、協助者及協調者方面的角色則較不顯著，因公辦公營機構本為政府單位，對於政府之規定有配合之義務，而政府也應對其機構負有設施設備維護及改進之責。就此來看，政府在公設民營機構中逐漸轉換其角色，與過去以往扮演之功能有所不同。

貳、公設民營制度可為政府減少人事費用支出，但對臺北市政府社會局在社會福利總支出上並無明顯之影響。

在社會福利民營化中，持支持態度之學者皆認為將服務轉由民間機構經營管理可為政府減少財政上面之負擔，此理論來自西方福利國家之福利支出導致政府財政面臨問題，而我國之情況與國外略有不同。我國社會福利服務提供形式之轉變主要為政府為人事精簡所導致。

民國 82 年新任行政院院長有鑑於行政院所屬公務員總數與中央政府人事經費居高不下，不僅加重政府財政負擔，也對其他建設經費產生排擠效應，因此，就任之初即宣示展開行政革新，並以精簡員額作為施政重點之一(劉淑瓊，

1998)。就以上的論述來看，政府在推動公設民營的主要原因之一就是希望能降低人事費用。但實際運作上，社會局表示在公設民營初期並沒有明顯的差異，最主要的差異為後續的退休費用，因政府必須負擔設備、設施的維護以及對民間團體的補助，王麗容(1993)保守估計，無論是中央或地方政府經費，用來贊助民間團體者至少在百分之十五至二十五之間。

根據訪談結果顯示出兩方面，一方面為契約行政與監督等額外成本經常被忽略，在政府與公設民營機構為契約關係之下，在契約規定範圍外的事務，政府與機構之間要以溝通協調的方式達成，在這樣的互動之下，溝通協調成本常被忽略且這樣的成本也難以估計，另為公設民營機構必須要受到政府的監督，受訪者 N4 提到政府每年派會計師查帳且他們經常突擊檢查，像這樣的查帳費用以及額外的監督成本也是常被忽略。另一方面老人機構是需要運用人力來提供照顧服務，兆如安養護中心提及老人福利機構需要聘請外籍勞工才能維持運作，而外籍勞工的引進所產生的社會問題或社會成本，也是難以估計。這方面的成本既難以估計也容易被忽略，將這些隱藏性的成本與可計算的成本加總起來，政府在公設民營政策中未必能減少財政上面的負擔。Lavery(1999)亦提出相同的看法，其認為想要戲劇性地縮小政府規模或是明顯地降低公共支出，除非政府決定將某一項社會福利從法定職掌中刪除或削減，否則，委外是不可能做到的。換言之，儘管社會福務民營化廣受政治人物與執政者的歡迎，被塑造成是比政府自行提供服務更加的選項，但事實上它未必能夠達到所宣稱的政策目標(劉淑瓊，2005)。

就上述所言之隱性成本不易觀察且難以計算之下，就可計算的人事費用以及各項服務支出方面，公設民營機構制度下可為政府減少人事費用之支出，但臺北市社會局在社會福利方面總支出並未明顯降低或減少，也無明顯的數據顯示出政府可透過公設民營制度的實施導致政府的財源在拓展其他服務項目。

叁、公辦公營機構在收容率上並未表現的比公設民營機構差，而在效能方面，公辦公營機構在設備及資金的運用上受較多的限制，導致公辦公營無法如同公設民營在院民服務上有較多的變化及選擇方式。

在本研究中，效率與效能方面從資金的運用、人員的素質以及顧客滿意度三方面著手。就資金方面的運用，公辦民營機構與公辦公營機構方面大致相同，其主要的花費為人事費用以及老人照顧方面上。另梁勳烈(2006)提到福利

機構生存的首要條件是經費，機構是否有能力向公私立資助單位申請到經費是它基本生命力的展現。就此點來看，公設民營機構是財團法人，可運用其民間的資源外，亦可獲得政府方面給予的補助，且其可以透過院民的住院費用進行運用。公辦公營機構方面，自費中心雖名為自費，但其費用較一般公設民營機構低；浩然敬老院則是完全公費的機構，這兩家機構因有政府預算的編列，因此政府方面並不給予其他的補助，對此，浩然敬老院表示其可以向私人企業進行行銷，使企業單位給予贊助。在資金方面的籌措，雖然公辦公營機構是由政府給予預算以維持運作，但在預算經費有限的情況之下，機構可以透過正式的管道以獲得企業單位的認同及贊助。所以公辦公營機構並非純粹只有政府方面的資源，亦可以透過正式的管道向私人企業自我推薦，獲取企業的支持，雖然這方面佔的比例不是相當多，但也表示出公辦公營機構並非與外界隔絕，其可以發展自我能力及良好形象獲得其他社會上的資源。

其次，公辦公營機構與公設民營機構在人員的晉用上都需要符合法規的規定，根據「老人福利機構設立許可辦法」第十四條與「老人福利專業人員資格及訓練辦法」對於老人福利機構之人員有明確的規定，因此，公辦公營機構與公設民營機構之人員資格及訓練並無差異。此外，公辦公營機構可透過「公務人員考績法」對人員進行監督考核以達到監督效果，而公設民營亦有相同的監督機制，兆如安養護機構表示可以透過電子資訊系統的方式對人員進行管理，以了解員工的工作進度，文山養護中心方面也是透過護理服務監督、考核的方式進行管理。

至於在顧客滿意度方面的表現，機構一方面基於老人福利機構評鑑報告需要，另一方面基於對於老人的照顧需求必須有所了解，因而需要設計此種管道以了解受服務者的需求，以進行改進。這顧客滿意度方面，無論在公辦公營機構與公設民營機構的目的均相同，了解老人需求以進行改進為目的。在謝美娥(1993)及胡彩惠(1997)歸納出社會福利民營化形成的理由之一：政府提供服務缺乏執行的成效，其認為政府推行的福利服務常缺乏回應性，服務方案易形成標準化的型態，較難有創新、彈性的服務。對此，老人自費安養中心與浩然敬老院均表示院中的老人可以透過申訴信箱、委員會等形式向機構提出意見、看法，機構必須對此意見進行彙整及回應。就顧客滿意度及人員的運用管理上，公辦公營機構與公設民營機構並無太大差異，但理論上依舊肯定公設民營這樣的制度可以帶來效率及效能，對此社會局老人自費安養中表示因收費標準因素，導致機構若欲推動有利於老人的方案卻因經費問題而難以落實；另一方面

則因政治因素的影響，為免於造成反彈，僅以維持現狀進行運作，而無法大幅度的修正，在這方面無法如同公設民營能依據成本計算後採取合理的收費，所以在運作上表現的不如公設民營來得有效率、效能。

總結回到本研究所要探討的效率及效能方面的問題，效率層面指的是成本減少，亦即民間部門的供給較公共部門便宜；效果層面所指的是目標達成程度，特別是服務品質的提昇(孫健忠，1991)。在效率方面，在本研究的研究對象中，社會局老人自費安養中心的收費標準較公設民營機構來的低，而浩然敬老院方面主要服務的對象為低收入戶及孤苦無依、無謀生能力者，對於這方面的老人採取不收費之方式提供服務照顧。因此，在老人福利機構方面，民間部門的供給並無比公共部門來的便宜。另在目標達成程度上，若以機構的收容比例來看，依據內政部臺灣地區老人福利機構資源分配表—97年3月10日，在老人長期照護安養、養護機構概況上，其顯示出在收容率方面，公立機構達94.2%、公設民營機構為71.7%。就數據顯示就三間公設民營機構平均看來，只達到71.7%之收容率，甚至比一般民營機構低。這樣的情況產生似乎也意味著公設民營機構在效率、效果的達成上並非如同理論之樂觀看法。在服務效能上，公辦公營機構所面臨之環境與以往有所不同，不再是佔有獨佔之地位，其也可能面臨轉型之危機，同時在評鑑制度之考核下，使公辦公營機構在服務品質上也能有所改進，但其因受到政府經費預算之限制，而無法如同公設民營機構能彈性運用，導致公辦公營機構無法像公設民營機構能在硬體或其他服務能有所表現。

肆、政府欲創造公私協力之關係，在實際運作上公設民營機構與政府之間在互動過程中較容易出現意見紛歧之狀況。

過去政府部門所提供的公共服務幾乎是屬於「公部門領域」的事務，其生產的過程，由政府歲收調控和選任民意代表直接或間接的監督。私部門的參與雖不受到排拒，但亦沒有受到積極鼓勵(孫本初，2006：317)。因此，現代的公共管理相當重視私部門與公部門的調合互動。孫本初(2006)認為所謂「協力」，不必然是一種層級式的機構組織，但它必然是一種相當組織性的關係或網絡；它非雜亂無章而且講求彈性，協力者間雖無層級性上下主從的約束，但其互動仍高度講求效率和分工。協力關係究竟為平行關係抑或為上下主從關係，一直為學者們所討論的焦點。以公設民營的性質而言，公設民營的設置到民間社會福利團體的經營管理，就像購買服務契約過程，政府和民間社會福利團體一直是

處於一種動態的過程。從整個制度環境的分析，契約關係成為政府的一種合法性關係的基礎，因為契約關係的建立，使得兩者在互動的過程中，有一個共同接受的規範，兩者行為可在共同認可的範圍內互相牽制。而這樣的關係須政府和民間社會福利團體兩者在長期的合作互動中建立起共同的規範，方有利於福利服務的發展。本研究以目標、財務及方案設計這三部分來探討老人福利機構與政府之間的互動關係進行探討。

首先，在目標的互動上，無論是公辦公營機構或是公設民營機構均表是在提供老人福利的目標上是相同的看法，但文山養護機構與兆如安養護機構均表示政府在倡導去機構化、家庭化的目標上，並未考慮到專業性及去機構化對於機構本身帶來的影響。就如同劉淑瓊(1998)所言，民間與政府在組織文化、組織規範與價值、及思考邏輯上確實存在若干差異，例如：普遍性與特殊性之別、政府堅持「最需要者最先被服務」以及「生存重於發展」的公平原則，都可能對機構的行政與專業裁量權造成干預，與志願機構所秉持的特殊主義原則、有回應力、位有需要者提供適切服務的社區界定有所扞格，受託單位未履行契約被迫服務與該組織創始原旨相違的對象，使機構改變其處遇取向，對特定的組織使命認同感越高的機構，所面臨的衝突感也就越高。雖研究對象表示其與政府之間的目標並無差異，但就機構性質而言，公辦公營機構雖在行政自主的前提下運作，但其認知本身為政府單位之一，且部份的人員亦是從政府單位出身，在組織文化、組織規範與價值、及思考邏輯上較能一致，但是相對地，民間與政府在上述幾點上確實表現出不同的看法。例如：在監督與考核方面，公辦公營機構認為其政府的監督考核是必須的，但就公設民營機構而言，政府的過度的監督與考核為不信任的表現。

其次，在稽核方面，政府對於公設民營機構的補助，並非把社會福利之責任推給民間去承擔；而是建立政府與民間合作關係，為提高社會服務經營效率和擴大服務供量，而鼓勵民間參與(王麗容，1993)。公設民營過程中，政府會提供相關福利服務所需之硬體設施設備及開辦費之補助，然而，政府補助會隨著承接年限每年遞減，且遞減幅度充滿不確定性，因此牽涉到各縣市政府委辦經費是否充裕之問題。在此不確定之前提之下，社服機構在經營管理上需要負擔相當龐大的財務虧損之風險及責任，尤其社服機構本身財源大致可以分為三個部分—自營收入、政府補助收入及募款。通常自營收入並非每個社福團體都有，如果政府補助收入不穩定，募款壓力就會相對變大，且下次約期續約與否仍是個很大的變數，亦讓承接之社服團體不敢貿然投注太多的成本(黃琢高、吳

淑芬、劉寶娟，2005)。在本研究中之公設民營主要收入主要是來自自營收入，因此對於政府的補助並未出現強烈的依賴性，但至善老人安養護中心表示政府的補助的確出現每年遞減的情形，但對於政府方面的補助並未影響機構是否與政府續約之考量。此外，在資源依賴的角度上，對公設民營而言，政府似乎是處在一個較優勢的位置，民間社會福利團體是一個仰賴政府資源者。民間社會福利團體對政府提供的資源非有穩定的契約關係，否則也會面臨資源來源的不確定的危險(江亮演、應福國，2005)。在資源依賴的角度上來看，本研究中之公設民營機構主要的資金來源為自營收入，主要是透過機構的資金進行運作，似乎對政府並未呈現出相當高的依賴程度。但在設施設備維護方面，由於政府對於機構之設施設備有維護之責，因此，對於機構所提出的申請，政府有必要盡其責任，但政府在這方面掌有相當大的權力，機構必須依照政府的規定行事才能獲得經費補助，政府有制定法規的權力，一切依法行政，而這樣的規定又為政府所制訂，因此，機構也必須要依照政府的規定運作，才能達到合法的規定。

最後，無論是公辦公營機構或公設民營在方案設計均為獨立運作，由機構內部自行規劃，政府對於這方面的干預較少，機構能依照機構的特性對老人設計各項活動，這方面與政府之間的互動並不頻繁。簡言之，公設民營機構主要的收入為自營收入，因此在政府資源依賴上並不是非常強烈，機構還是仍保有相當的自主性，但是在政府的法規制定上仍然要依照政府的規定運作，所以機構與政府之間是平行合作關係還是上下從屬關係，視機構對政府之資源依賴性而定。就依照本研究之研究對象而言，機構對政府之依賴性並不高，能保有相當的自主性，就此來看兩者之間為平行合作關係，但若回到法制層面來看，機構必須依照政府法規規定行事，此種關係又屬於上下從屬的關係。因此，就公設民營機構與政府之間的關係同時存在著平行合作的關係與上下從屬關係。

而公辦公營機構本屬於政府單位，其間的關係本屬於上下從屬關係，且機構須依靠政府的財政支援才能順利運作，對政府的依賴性相對地比公設民營機構來的強烈，但在機構本身又能獨立運作，在各方面可依照機構的原則與特性運作。就此來看，在方案設計上，公辦公營機構如同公設民營機構一樣均能自行彈性運作。

第二節 政策建議

一、政府應先考量現有的社會資源以及日後老人福利的發展，以期政府的社會福利資源都能充分發揮其效用。

依目前台北市在老人服務區塊來看，針對老人服務的項目有機構收容安置、居家服務、日間照顧、老人公寓等服務，亦即現在多元化之服務，可提供老人不同的選擇，老人未必要進入安養護機構才能接受到政府的照顧。就以廣慈博愛院暨福德平宅現址委託開發案之例子說明，目前社會趨勢已有所變動，老人福利機構可能將面臨轉型之問題。政府目前對老人福利方面也提供多元化的選擇，而在這樣多元化的選擇之下，一方面老人可以針對自我的需求，選擇適當的服務；另一方面同時也意味著老人在多種不同的自由選擇下，機構式的服務不再是唯一的選擇，而這樣的情況是否會導致機構無法真正的發揮其效用，從內政部臺北市老人福利機構資源分配表中顯示出公設民營在收容率方面並未比一般機構高。因此，政府在推動老人福利應將現有的資源做妥善的分配，若一味將社會福利委託民間經營，但未考慮到現有的資源及社會環境的變化，導致過多的服務供給，卻無法真正的反映到實際需求，福利服務造成供過於求，是否也形成另一種資源浪費。因此，筆者認為政府應建立起整合的系統，讓既有的社會福利能發揮其功用。就如同劉淑瓊(2005)所言，有系統地檢視每一項服務的所有可能的輸送選擇(如：自行供應、委外、特許、純民營化…等)，進行市場供需調查，評估市場機會與風險，意即是長程策略規劃的，而不是急就章、短線操作、便宜行事；是可以清楚交代「為什麼選擇這些服務委外」、「有何種期許」、「未來的計畫為何」。

二、政府應降低法規之規範密度，使公設民營機構能彈性運作。

在採購法或在監督考核上方面的制度，應建立完善的制度引導機構，而非將其權力掌握在政府的手上，如此才可以達到有效的運作以及快速的回應，同時也才能真正落實政府縮小其職責的目的。若政府只是單純的應用委託制度，讓民間運作，而未思慮到政府本身的運作效率，終究還是回到政府失效之問題。政府雖在提供服務上有良好之意圖，也難以真正的落實。受訪者提及採購法之變更，導致機構在設備維護時程拉長，而無法使機構能及時使用設備，就此方面來看，政府欲盡監督之責，以防止公設民營機構進行違法之情事，但這樣的

法規限制導致公設民營機構彈性運作之優勢，因此，筆者建議政府應在委託前先評量受委託機構之各項條件，在進行委託，而非再委託後藉由各項法規的修改進行監督之責。

三、評鑑制度之目的在於政府了解公設民營機構營運的問題所在，因此政府應藉由評鑑制度對公設民營機構採取適當之協助與輔導或委託其他機構經營。

政府實施評鑑制度之目的，在於了解各機構經營運作之狀況，再藉由此評鑑制度促進機構能提供完善的服務外，也同時使機構瞭解其經營運作應改善之處，但就臺北市地方總決算審核報告中提及，公設民營機構在服務使用率上未達標準時，政府單位卻以降低標準的方式使機構能達成其政府所規定之收容率，就此來看，評鑑制度實施之目的在於，政府應考量此機構是否能繼續接受委託，或者政府可以發揮其協助、輔助等功能，讓公設民營機構能發揮其效用。

第三節 後續研究建議

本研究以台北市老人福利公設民營機構與公辦公營機構為研究對象，但在各縣市不同的資源分配下，是否對公設民營產生不同的影響，以及各縣市所面臨的情況均有所不同，在本研究中並未將此列入考慮中，因此，在後續研究中，可以針對各縣市之老人福利公設民營機構進行研究，可清楚地了解各縣市在公設民營制度上是否有不同的互動模式，以及政府在互動上是否有更佳的互動方式。以期在未來的發展上，公設民營是否為必要的福利輸送方式。以瞭解在整個台灣的在未來的發展上，政府在制度的規劃上應朝向何種福利輸送及如何有效的整合各項福利服務。

另一方面，在市場競爭上除了公設民營機構、公辦公營機構之外，還有民間一些私人機構，在本研究僅針對公設民營機構與公辦公營機構進行研究，並無加入私人機構。就老人福利機構方面而言，是屬於一個市場競爭的環境，並非由政府壟斷提供服務，可藉由民間機構運作的方式對政府提供不一樣的思維，可藉由民間的運作機制提供政府在提供服務上作為一種省思。