

東海大學行政管理暨政策學系研究所

碩士論文

指導教授：項 靖 博士

非營利組織與政府之協力：以臺中市居家服務
提供為例

研究生：徐郁凱 撰

中華民國一〇七年一月

東海大學行政管理暨政策研究所

研究生

徐郁凱

碩士學位論文

題目：非營利組織與政府協力
——以臺中市居家服務提供為例

業經審查及口試合格

論文審查及口試委員

| | | |
|-------|-------|------------|
| 指導教授： | 項 靖 | 106年12月20日 |
| 審查教授： | 陳 秋 政 | 106年12月20日 |
| 審查教授： | 林 淑 馨 | 106年12月20日 |
| 所 長： | 陳 秋 政 | 106年12月20日 |

中華民國一〇六年十二月

謝誌

首先我想要感謝我的家人們，支持我研讀研究所，並在我遇到困難時給予我鼓勵。再來我最想要感謝我的指導教授項靖老師，很幸運地在研究所的第一個學期就修習老師的課程，並在後來擔任老師計畫案的助理，在研究所的這幾年，從老師身上學習了很多，不管是在課堂上訓練我們獨立思考及簡報的能力，或是在計畫案中擴展了我的視野。在論文的撰寫上，老師並不會直接告訴我該如何做，而是藉由提問來讓我意識到自己的問題，讓我思考該如何做並展現自己的想法，很感謝能在東海的求學過程中遇見老師，帶給我豐碩的收穫。

同時我也要感謝我的兩位口試委員林淑馨老師及陳秋政老師，在口試的過程當中提供我許多的修改建議，並給予我鼓勵。另外我也要感謝過去曾經修習過課程的魯俊孟老師、呂炳寬老師、蔡偉銑老師、劉志宏老師，正是因為有你們的協助讓我在研究所的訓練充實且完整。

在研究所的日子裡，從一開始的陌生害怕，到後來熟悉的地方就是總是充滿歡樂的系辦，十分感謝家瑩學姊、純瑩學姊，姿儀學姊、丁敬明學長，此外還有最難以忘懷的系電，好多事情都在系電發生，也是我在校園中待最久的地方，系電裡不時的傳出大家的歡笑聲，感謝孟茹、佳芸、明坤、承暉、俞含、瓊怡、盈筠等人的陪伴，我們時常待在系電裡一起努力、一起歡笑，你們在我遇到挫折或問題時給予我很多寶貴的意見與鼓勵，讓我更有動力可以持續下去，謝謝你們。再一次的感謝，生命中所有美好的遇見，如此珍貴、如此珍惜。

徐郁凱 謹誌

2018年2月6日

摘要

本研究旨在探討臺中市政府與非營利組織之協力，並以居家服務提供為例。研究方法採用質性深度訪談法，以瞭解臺中市政府與非營利組織提供居家服務過程中之協力關係，及其協力困境與問題。

研究發現包括：一、臺中市政府與非營利組織皆認為雙方的關係不對等；二、臺中市政府與非營利組織大致上來說具有共同目標；三、臺中市政府與非營利組織皆認為組織自主性會受影響；四、非營利組織大都認為臺中市政府所提供的資訊足夠公開透明；五、臺中市政府與合作過的非營利組織間具有信任關係；六、臺中市政府透過區域重新劃分的方式產生競爭；七、臺中市政府與各非營利組織間的溝通協調管道暢通；八、臺中市政府與非營利組織皆認為雙方的權責分配是清楚的。

研究建議如下：一、特約制使個案有更多的選擇，但應避免產生人球問題；二、評鑑制度的改變應提供非營利組織完整的資訊；三、建置完善的核銷系統以有效率的解決核銷繁瑣的問題；四、清楚的了解變動對服務提供者所帶來的衝擊，並且妥善的因應；五、臺中市政府與非營利組織皆應改變心態以扭轉上對下的關係模式；六、針對居家服務員的缺工問題，建議採取多元策略。

關鍵詞：協力、非營利組織、地方政府、居家服務

Abstract

The primary purpose of this research is to explore partnership between Taichung city government and non-profit organizations in home care service provision. Through face-to-face interviews, this study aims to understand the relationship between Taichung city government and non-profit organizations, and problems in it.

The research generates certain findings. First, Taichung City government and non-profit organizations both see the relationships between the two sides as not equal. Secondly, Taichung City government and non-profit organizations generally have a common goal. Third, Taichung city government and non-profit organizations all agree that non-profit organizational autonomy is negatively affected. Fourthly, most of the studied non-profit organizations deem that information provided by the Taichung City government is sufficiently open and transparent. Fifth, Taichung City government has a trust relationship with the non-profit organizations. Sixthly, Taichung City government created competition through regrouping of service regions. Seventh, the communication and coordination between Taichung City government and non-profit organizations are smooth. Eighth, both Taichung City government and non-profit organizations think that the distribution of power and responsibility of both parties is clear.

This research therefore makes the following suggestions. First, the special appointment system makes service receivers more choices, but should avoid receivers being rejected. Second, information about the evaluation system changes should be revealed more to related non-profit organizations. Third, establish and improve the verification system to effectively solve the problem of cumbersome verification. Fourth, clearly understand the impact of changes on service providers, and properly respond. Fifth, both Taichung City government and non-profit organizations should change their mindset to improve the relationships. Sixth, take a multi-pronged strategy to tackle lack of home attendants.

Keywords: Public-Private Partnership, Non-profit Organizations, Local Governments, Home Care Services.

目錄

| | | |
|------|----------------|-----|
| 第一章 | 緒論 | 1 |
| 第一節 | 研究背景 | 1 |
| 第二節 | 研究動機與目的 | 7 |
| 第三節 | 研究問題 | 9 |
| 第四節 | 研究範圍與對象 | 10 |
| 第五節 | 研究流程 | 13 |
| 第二章 | 文獻檢閱 | 15 |
| 第一節 | 非營利組織簡介 | 15 |
| 第二節 | 協力的內涵 | 20 |
| 第三節 | 影響協力之因素 | 25 |
| 第四節 | 非營利組織與政府間的協力 | 31 |
| 第五節 | 長期照顧與居家服務 | 38 |
| 第三章 | 研究設計與方法 | 38 |
| 第一節 | 研究架構 | 42 |
| 第二節 | 研究問題之說明 | 43 |
| 第三節 | 研究方法 | 45 |
| 第四節 | 研究限制 | 55 |
| 第四章 | 深度訪談分析 | 56 |
| 第一節 | 協力背景 | 56 |
| 第二節 | 對於各項影響協力之因素的看法 | 61 |
| 第三節 | 協力之制度差異 | 75 |
| 第四節 | 協力之困境 | 83 |
| 第五章 | 結論與建議 | 93 |
| 第一節 | 研究發現 | 93 |
| 第二節 | 研究建議 | 102 |
| 第三節 | 後續研究建議 | 105 |
| 參考文獻 | | 107 |
| 附錄 | | 114 |
| 附錄一 | 非營利組織訪談提綱 | 114 |
| 附錄二 | 政府部門訪談提綱 | 116 |
| 附錄三 | 訪談逐字稿 | 118 |

圖目錄

| | |
|----------------------------------|----|
| 圖 1：歷年出生人數圖 | 2 |
| 圖 2：65 歲以上老年人口占總人口比例實際及預估圖 | 3 |
| 圖 3：本研究流程圖 | 14 |
| 圖 4：我國民法中非營利組織的規範 | 19 |
| 圖 5：3C 互動關係特徵 | 22 |
| 圖 6：補充性模式 | 36 |
| 圖 7：互補性模式 | 36 |
| 圖 8：敵對性模式 | 36 |
| 圖 9：研究架構圖 | 43 |

表目錄

| | |
|-----------------------------------|----|
| 表 1：106 年度臺中市各區居家服務支援中心 | 11 |
| 表 2：協力內涵要件 | 23 |
| 表 3：以溝通程度與財物依賴來看政府與非營利組織之關係 | 35 |
| 表 4：以目標和手段來區分政府與非營利組織之互動關係 | 38 |
| 表 5：研究方法表 | 45 |
| 表 6：深入訪談對象名單 | 47 |
| 表 7：非營利組織深度訪談轉換表 | 48 |
| 表 8：政府部門深度訪談轉換表 | 51 |
| 表 9：深入訪談對象簡介表 | 55 |
| 表 10：105 年度臺中市各區居家服務支援中心 | 75 |
| 表 11：106 年度臺中市各區居家服務支援中心 | 77 |

第一章緒論

本章主要分為五小節，第一節是研究背景，讓讀者了解臺灣人口老化的程度以及其所衍生的問題，再透過協力的發展背景來述說政府部門與非營利組織間的協力有何重要性；第二節研究動機與目的，想經由本研究來理解本研究個案的協力是如何運作及有何種問題，以期能讓政府與非營利組織之間有良善的協力；第三節研究問題，希望透過本研究能得到解答的問題；第四節研究範圍與對象，說明本研究的研究範圍與對象為何及選擇原因；第五節為研究流程。

第一節 研究背景

在一個國家的構成要素當中，人口是一個十分重要的要素，不管是人口的數量、質量或是結構的變化，都是一個國家發展的重要關鍵因素。我國與其他已開發國家一樣，都歷經了人口轉型的過程，由一開始的高出生率與高死亡率，逐漸轉變為低出生率與低死亡率。我國在四零、五零年代，受到戰後嬰兒潮的影響，人口快速的成長，但隨著時代的變遷、經濟的發達、教育程度的提升、家庭計劃政策的推展等因素影響之下，嬰兒出生人數一路呈現下滑的趨勢(內政部戶政司，2013：10)。根據內政部統計資料顯示，1974年至2016年這四十多年間，嬰兒出生人數最高的是在1976年的425,886人，嬰兒出生人數最低的是在2010年的166,473人，之後雖然有止跌回升，但整體仍然呈現逐漸下滑的趨勢(詳見圖1所示)。

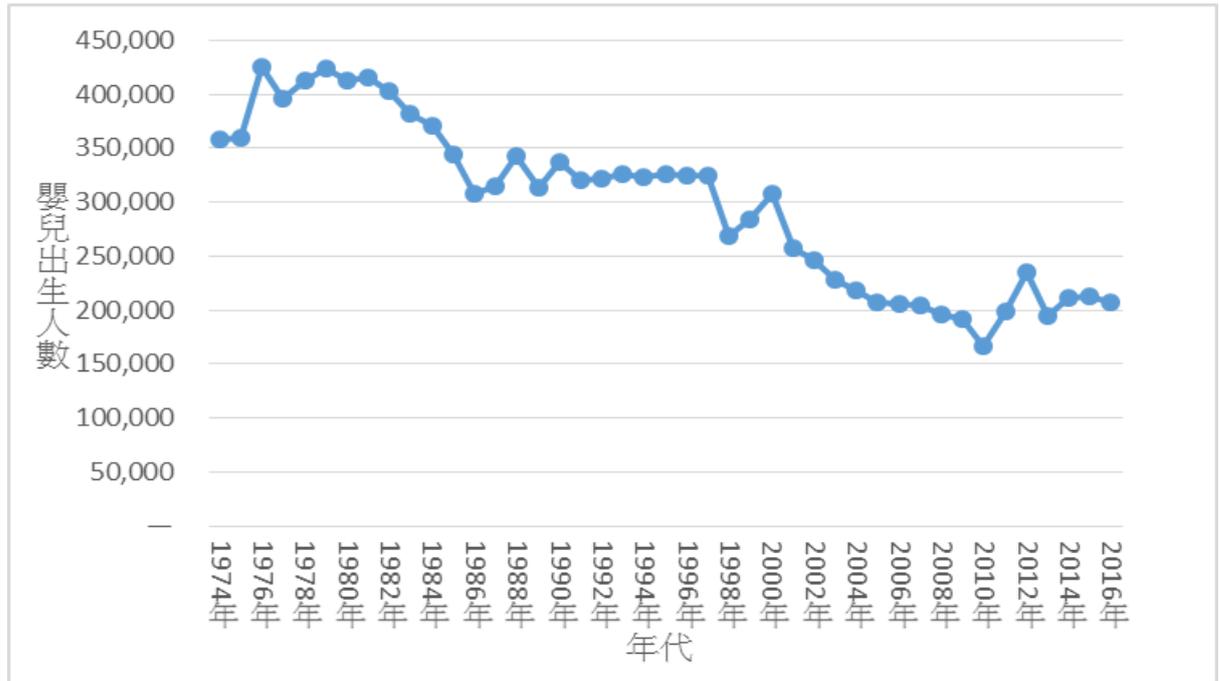


圖 1：歷年出生人數圖

資料來源：1993 至 2016 為內政部統計處

隨著醫學的進步、經濟的發展及衛生環境條件的改善，使得國民平均餘命不斷的延長¹（按 2012 年統計結果，兩性平均餘命為 79.12 歲，男性平均餘命為 75.96 歲，女性平均為餘命 82.47 歲），再加上生育率的下降，高齡人口佔總人口數的比例也不斷增加，因此人口老化是我國一個必然的結果，也是各個國家都會發生的現象。根據內政部統計資料顯示，臺灣地區在西元 1993 年底，65 歲以上的人口已佔總人口數的 7.1%（149 萬 801 人），正式成為聯合國世界衛生組織（WHO）所定義的高齡化社會（aging society²），而行政院國家發展委員會也預估臺灣將於 2018 年成為「高齡社會」（aged society），2025 年成為「超高齡社會」（super-aged society）（如圖 2 所示），我國由高齡社會轉變為超高齡社會的時間僅有短短的 7 年，而日本則是 11 年、美國 14 年、法國 29 年以及

¹ 依照內部統計處「第十次國民生命表提要分析」P.16，我國第十次國民生命表兩性零歲平均餘命為 79.12 歲，男性零歲平均餘命 75.96 歲，女性零歲平均餘命 82.47 歲。

² 依據聯合國世界衛生組織（WHO）的標準，65 歲以上人口佔總人口的比率超過 7%便可定義為「高齡化社會」（aging society）；超過 14%，可定義為「高齡社會」（aged society）；超過 20%，可定義為「超高齡社會」（super-aged society）。

英國 51 年，比上述那些國家都來的快（中華民國人口推估，2016），預期未來會是世界上老化速度最快的國家，而在今年（2017）12 月底為止，臺灣 65 歲以上老年人口數已達到 3,268,013 人，占全臺灣總人口比例的 13.86%（內政部統計處，2018）；而臺中市 65 歲以上老年人口至 2017 年 10 月底為止有 320,581 人³，占臺中市總人口比例的 11.5%（臺中市政府民政局，2018），早已超過聯合國世界衛生組織（WHO）高齡化社會的標準。

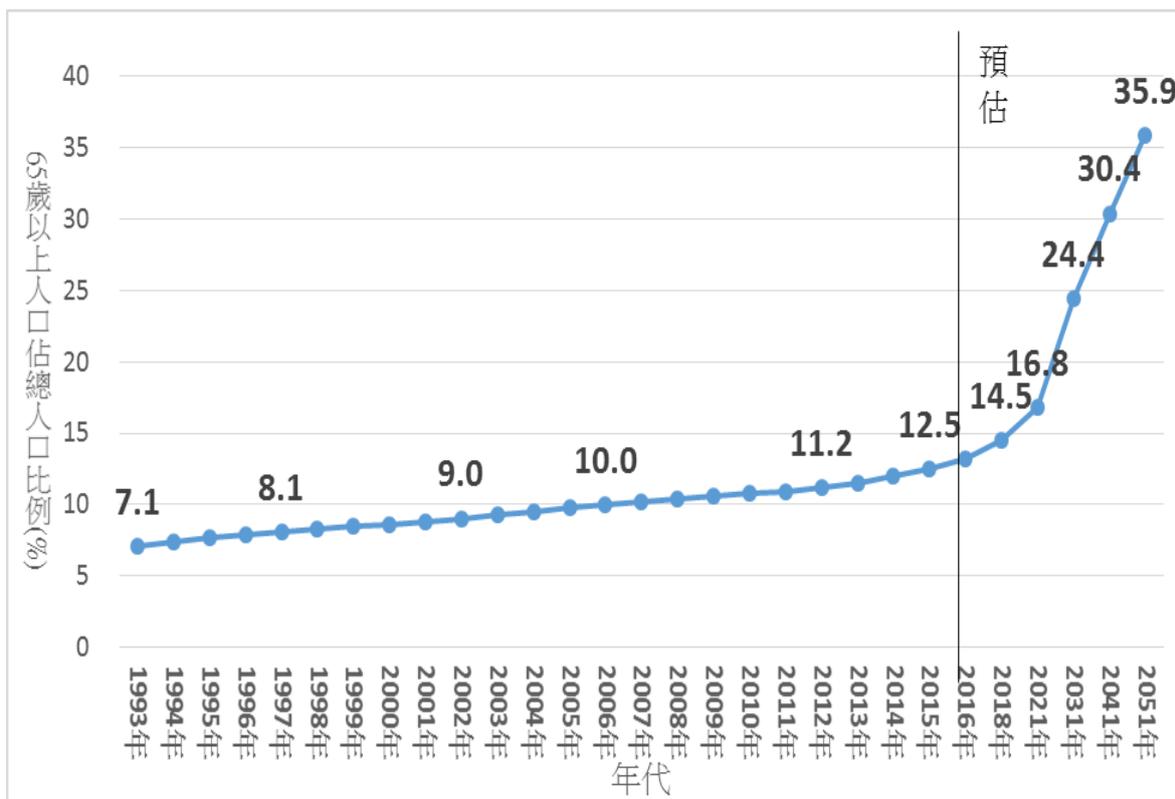


圖 2：65 歲以上老年人口占總人口比例實際及預估圖

資料來源：1993 至 2016 為內政部統計處；2018 至 2051 為國家發展委員會

由於我國的老年人口不管是在數量或比例上都持續的增加，未來在社會資源的分配上、家庭的組成結構上以及老年人口的居住安排上等等，這些問題勢必都將會持續的產生變化，隨著高齡化社會甚至高齡社會的到來，所產生的各種現象與問題也逐漸浮現出來，老年人口的長期照顧需求人數將增加，而老年

³臺中市政府民政局（2018）。臺中市人口統計，2018 年 1 月 10 日，取自：
<http://demographics.taichung.gov.tw/Demographic/Web/TCCIncrementSearch.aspx>

人口常罹患的各種慢性病與失能障礙等的發生率，也將呈現急速上漲的趨勢，老人的相關議題也日益受到重視，人口老化對於社會所造成的負擔日趨嚴重，因此為了讓老人可以有尊嚴且健康的生活著，必須營造出友善的老化環境，並且延緩失能的發生時間，針對老年人口的經濟安全與照顧等高齡化社會所引發的衝擊與需求問題，都是目前人民與政府須妥善的因應，這些都成為當前社會政策的重要議題（內政部戶政司，2013：8）。

根據 2010 年的戶口普查資料顯示，我國老年人口的長期照顧需要率為 12.7%，而如果以戶口普查的資料結果進行推估，我國的長期照顧需要人數將會在 2017 年有 55 萬多人，而到了 2026 年，則增加到 77 萬人以上（行政院，2016）。高齡化社會的來臨，對於老人照顧的需求日益增多，再加上隨著社會的變遷，家庭結構轉變為核心化，以小家庭及雙薪家庭為主，造成家庭照顧功能式微，然而根據衛生福利部（2014）「2013 老人狀況調查報告」顯示，未來生活可以自理的 65 歲以上老人，僅有 14% 表示願意住進老人安養機構、老人公寓、老人住宅或社區安養堂；而生活無法自理的老人，表示願意住進老人長期照顧機構或護理之家者占 43.1%。由上述的資料我們可以發現，即使生活無法自理，臺灣老人仍有超過一半的比例仍期望能與家人同住，且 Bowling（1997）指出，老年人留在熟悉的、所屬的環境中接受照顧，並可以感受到家庭關愛和社會支持的程度，對其健康維持有明顯的影響，是社會健康（social health）的主要內涵（轉引自劉立凡、葉莉莉：2004：109）。

由於長期照顧需求的日漸增加，且臺灣大部分的老年人都希望在家安養，在講求在地老化的現代，強化居家式的照顧服務就有其必要性，透過居家照顧服務可以分擔家庭照顧責任，減輕家庭照顧的經濟負擔，同時協助老人在熟悉的環境中得到所需的照顧，使其可以持續的與家人相處及維持社區互動，以提升老人的生活品質，建構出完善的健康及服務照顧體系，創造友善關懷老人的環境（邱汝娜、陳素春、黃雅鈴，2004；廖俊松，2014：21）。

然而自 1970 年代以降，隨著兩次石油危機所帶來的全球性經濟的不景氣，造成個各國政府財政上的負擔，財政赤字嚴重，到 1980 年代，由前英國首相柴契爾夫人與前美國總統雷根等人所倡導的新自由主義日漸佔據主導地位，使的各國政府的角色定位逐漸由生產服務者轉為引導者，福利國家的思想不如以往。隨著全球政治經濟的改變與社會文化的快速變遷，過去單以「第一部門」（政府）與「第二部門」（企業或市場）所建構的社會，似乎已經無法獨力因應或解決各種日益複雜的公共議題，隨之而興起的「非營利組織」（non-profit organization，簡稱 NPO），或可稱為「第三部門」（the third sector），開始以公益或公共性為組織成立宗旨，成為另一種提供各種公共服務的生力軍（陳定銘，2007：31；江明修，2009：54）。

再加上由於政府部門的規模龐大，科層制度的運作使其缺乏效率，且近年來，臺灣受到政治民主化與經濟快速發展等的影響，人民對生活品質和公共服務的水準要求也日益提升，讓人民對於參與公共事務的意願越來越高，但民眾需求的日益多元化及複雜化，導致政府無法及時的回應民眾的多元需求，政府在提供公共服務時缺乏彈性、回應性、效率和效能，因此一連串政府再造運動（reinventing government）的興起，期望能學習民間精神以改善政府效能低落的問題，藉由引入民間部門的力量，以彌補政府部門的角色，這些都牽動政府部門職能角色的轉型，直接改變政府與非營利組織的傳統關係模式，在此社會背景脈絡之下，政府無法有效的提供公共服務，如要有效的達成治理的成效，政府部門須仰賴民間團體的力量，因此非營利組織的存在自然有其重要性（林淑馨，2008：4；許耿銘，2009：56；李柏諭，2015：50）。

一開始的社會福利觀念，主要是因為慈善的精神，想要幫助社會上的其他人，社會福利可以說是一種特殊的待遇，是指由某些人，特別是政府對於社會上弱勢的群體或是經濟上有困難的人們給予幫助，以確保這些人生活的基本需求，可以說社會福利的本質就是滿足人民的基本生活需求（林萬億，2002）。在社會福利

需求日漸增加，而政府資源卻有限的情況下，各國政府都積極推動社會服務民營化的政策，以期能減少政府財政與人事上的負擔，而我國於 1983 年正式邁入服務契約的年代，將社會福利服務藉由契約委外的方式轉由政府機關以外的單位來提供社會服務，也就是原本由政府所提供的社會服務，轉而向民間所購買（林萬億，1999）。

面對現今社會複雜多元的需求，政府已經無法以自身的力量獨立滿足民眾多元的需求，政府部門與非營利組織之間的協力是有其必要性的，透過協力能補足甚至解決政府在人力、經費與專業等方面缺乏的困境，進而提升公共服務的品質與效率，而對於常有財源不穩定狀況的非營利組織而言，應也能藉由與政府的協力，來減輕組織財務困境所帶來之營運壓力（林淑馨，2012：92）。

政府透過委託的形式將公共服務交由非營利組織來提供服務，藉由雙方的合作使的彼此的資源能有效的利用，讓公共服務能保有效率。過去政府與非營利組織之間各自扮演提供社會服務的角色，現今協力觀念的興起，政府的角色及職能必將有所調整，政府與非營利組織雙方透過合作，建立協力夥伴關係，分享彼此的資源、風險與報酬，使的彼此之間的關係產生新的變化，以合作為優先選項而不是競爭（李長晏，1999：52）。政府把社會服務提供者的角色部分或全部移轉到非營利組織，使的政府轉變為社會服務的保障者及管制者，這是為了減輕政府的負擔、做最有效率的資源分配以及反應更多人民的多元需求，但這並不是說政府原有的責任就因此而消失，只是在服務輸送和服務提供方式上進行改變（姚蘊慧，2004：4）。

隨著社會變遷及社會型態的改變，老年人口日益增多的議題為當今全球所面臨的共同問題，老年人的照顧服務更是現在急迫需要解決的議題，我國的老人照顧趨勢逐漸從過去所強調的機構式照顧方式，轉型為居家式或社區式照顧服務（吳玉琴，2004：132），強調在地化、社區化、去機構化等觀念。居家服務在現今老人照顧服務有其重要性，從老人的角度來看，老人可以在自己熟悉的環境

中得到照顧，政府可以藉由社區網絡來提供照顧服務，已降低財政及人力上成本，而受委託的非營利組織則有足夠的政府資源及社區資源來提供專業的服務（陳正芬、王正，2001：115）。

第二節 研究動機與目的

非營利組織與政府部門互動的過程當中，可能因為某些原因而造成彼此之間無法形成良好的協力。首先，非營利組織與政府部門之間協力的目的在於希望能結合彼此的資源來有效率地達成彼此的目標，然而政府部門體制龐大且複雜，同一任務可能由許多不同的單位所負責，彼此之間缺乏有效的整合，造成非營利組織無法輕易找到合適的單位進行溝通協商，降低彼此的效率，有違當初協力的目標；其次，非營利組織與政府部門間的目標可能不同，政府部門會從大層面的方式來看待此次協力欲達成的目標，而非營利組織著重在其負責的範圍（吳英明，1996：88）；最後非營利組織與政府部門協力，彼此之間是夥伴，應該是處於平等的地位來溝通協商，但往往由於政府部門擁有更多的資源，容易造成彼此之間關係的不對等。

在政府與非營利組織協力的過程當中，是否會有如前面所述的困境？雙方的互動關係對於整個協力過程會有何影響？同時政府與非營利組織之間的核心理念、宗旨目標、運作模式、組織文化等等皆有所不同，雙方因為其角色定位及立場等不同而產生認知上的差距為何？例如政策目標與服務具體執行之間的落差，因此進而會影響到社會福利服務的成效為何？這些問題都是促使本研究想要更加詳細的探討雙方互動關係的原因，也是本研究的動機之一。

一九七零年代的經濟危機及其所導致的福利需求人口激增，使得英、美等國政府檢討福利國家之必要性與可行性，並試圖藉由民營化、委託等手段，運用民間之力量來代替公部門提供服務，藉以減輕政府之成本及服務的效率，其中政府

主要合作的民間組織即為非營利組織。而進入二十一世紀初的我國，同樣面臨著經濟衰退以及福利需求增加的問題，政府同樣試圖將由公部門直接提供之服務委由非營利組織執行，若是非營利組織與政府之間能保持並發展良好的互動、合作關係，則將有利於我國福利服務水準之提升，這對於當地民眾、非營利組織及政府部門來說都是件好事，對於政府部門而言，可以使得政策能有效的落實，民眾也能獲得更加優質的公共服務，而非營利組織也能達成其使命及願景（陳湘晴，2014：5）。

透過相關文獻資料的整理，期望能彌補現今文獻的不足之處，此乃本研究的動機之二。透過以臺中市各區的居家服務作為案例，進行政府及非營利組織決策執行管理者之深度訪談，來觀察政府如何透過非營利組織提供社會福利服務，並分析非營利組織與政府間協力的影響因素，探究非營利組織與政府在協力之過程中，對彼此帶來哪些衝擊或影響，期待能找出非營利組織與政府協力的重要影響因素，以做為非營利組織與政府在協力決策考量的參考，並提出非營利組織與政府協力之政策建議。

我國自 1983 年以來，社會福利服務逐漸轉由非營利組織承接，不管是對中央政府、地方政府、受委託單位或是接受服務者及其家屬來說都是新的經驗及挑戰，公部門與非營利組織協力之推動，使得公部門與非營利組織之間的互動，不再侷限於傳統的統治權威所強調的上對下關係，公部門與非營利組織之間的界線不再明顯，綜合上述，本研究的目的有下列幾點：

壹、透過對相關文獻的整理，歸納出會影響政府與非營利組織協力的影響因素。

貳、根據臺中市政府與非營利組織在本研究案例中的協力關係，針對協力運作過程中的問題及困境，提出建議，以供日後制定相關政策的參考。

期望能藉由本研究以便提供相關觀察及建議，能在日後推動居家服務政策的過程當中有所助益，透過本研究讓政府與非營利組織之間能更加瞭解彼此，形成

良善的協力，使的雙方在推動老人居家服務的同時能設想周延，讓居家服務的體系完善健全，落實居家服務的初衷。

第三節 研究問題

在非營利組織與政府部門協力的過程當中，可能因為某些原因而產生執行上的問題及困境，使得彼此之間的協力未能理想，而面對這些問題及困境，非營利組織及政府部門會如何因應？本研究的研究問題整理如下：

壹、主要研究問題

臺中市政府與非營利組織提供居家服務之協力關係為何？

貳、細目研究問題

一、臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務，雙方協力提供居家服務之契機為何？

二、臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務，雙方協力提供居家服務之動機為何？

三、臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務，雙方所負責的工作為何？

四、臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務之個案中，雙方對於各項理論上所建構影響協力之因素（關係對等、共同目標、組織自主性、公開透明、信任關係、實質競爭、溝通協調管道及權責分配）的看法為何？

五、臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務之個案中，臺中市的居家服務制度有何差異？

六、臺中市政府與非營利組織對於彼此之間協力提供居家服務，體認到目前所面臨的協力困境為何？

第四節 研究範圍與對象

壹、研究範圍

本研究主要是以臺中市作為研究範圍，主要原因是因為臺中市政府於 2015 年推出「托老一條龍⁴」的政策，這個政策從老人健康時期的預防準備，到失能階段的長期照顧服務，整合了政府、社區、醫療等不同的資源，規劃出四個階段的政策，可見其對高齡化社會的重視（臺中市政府新聞局，2015），此外，檢視相關政府與非營利組織協力共同提供社會福利的文獻，發現絕大多數都是以臺北市或包含新北市為研究，臺北市是首都且人口眾多，有其特殊性，與臺灣其他縣市並不相同，各地方有其不同的區域特色，而長期照顧服務具有地方性的特色，為了達到有效的利用資源與節約社會成本，必須根據不同的地區的特性，因地制宜，發展出適合當地民眾所需要的長照服務，除此之外，也要讓有長照需求的民眾，可以依據他的需要，選擇出適合自己的照顧服務（劉立凡、葉莉莉，2004：108-109），因此選擇臺中市作為研究範圍。

貳、研究對象

本研究的研究對象可分為兩個部分，第一部分為受委託單位—非營利組織，臺中市目前的居家服務業務由 2016 年所劃分的 14 個服務區域，分別由 12 個非營利組織承接業務，到了今年（2017 年）轉變為劃分 17 個服務區域，分別由 16 個非營利組織承接業務（如表 1 所示）；第二部分為負責居家服務業務的地方政府機關—臺中市政府社會局長青福利科，因此受委託的 16 個非營利組織與臺中市政府社會局長青福利科皆是本研究的研究對象。

⁴因應高齡社會到來，臺中市政府推出「托老一條龍」政策，整合政府、社區、醫療等資源，從健康時期的預防準備，到失能階段的長期照顧，依據長者健康狀況分別規劃長青學苑、長青快樂學堂、多功能日間托老、多元照顧中心等四階段政策，透過一條龍照顧體系，落實「生活首都·宜居城市」的施政願景。資料來源：2017 年 3 月 12 日，取自：<http://www.taichung.gov.tw/ct.asp?xItem=1548001&ctNode=24068&mp=1001D>

在訪談對象部分，第一部分為受託單位—非營利組織，採取隨機抽樣的方式，從 16 個非營利組織中隨機抽取 6 個非營利組織，並以負責居家服務業務的相關人員作為訪談對象；第二部分為負責居家服務業務的地方政府機關—臺中市政府社會局，以負責居家服務業務的公務人員作為訪談對象，選擇此兩者作為研究對象來進行深入的訪談，以此來了解非營利組織與政府部門間的協力，藉由訪談資料輔以相關文獻進行分析研究。

表 1：106 年度臺中市各區居家服務支援中心

| 區域 | 服務區域 | 單位名稱 |
|------|----------|-------------------------|
| 山線一區 | 東勢、和平 | 財團法人中華基督教福音信義傳道會 |
| 山線二區 | 豐原、石岡、新社 | 財團法人老五老基金會 |
| | | 社團法人中華民國紅十字會臺灣省臺中市支會 |
| 山線三區 | 后里、神岡 | 財團法人臺中市私立龍眼林社會福利慈善事業基金會 |
| 山線四區 | 大雅、潭子 | 財團法人臺中市私立龍眼林社會福利慈善事業基金會 |
| 海線一區 | 烏日、大肚 | 社團法人臺灣省社區關懷協會 |
| 海線二區 | 沙鹿、龍井 | 財團法人童傳盛文教基金會 |
| 海線三區 | 梧棲、清水 | 財團法人童傳盛文教基金會 |
| | | 社團法人臺灣福氣社區關懷協會 |
| 海線四區 | 外埔、大甲、大安 | 財團法人臺灣省私立永信社會福利基金會 |

| 區域 | 服務區域 | 單位名稱 |
|----|-------|----------------------------|
| 屯區 | 大里、霧峰 | 財團法人弘道老人福利基金會 |
| | 太平區 | 財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業 基金會 |
| | 東區 | 社團法人臺中市社會關懷服務協會 |
| | 中西區 | 財團法人天主教聖母聖心修女會 |
| | | 社團法人中華民國紅十字會臺灣省臺 中市支會 |
| | 南區 | 社團法人臺灣省慈心協會 |
| | 北區 | 財團法人天主教曉明社會福利基金會 |
| | | 財團法人臺中市私立真愛社會福利慈 善事業基金會 |
| | 西屯區 | 財團法人弘道老人福利基金會 |
| | | 財團法人天主教曉明社會福利基金會 |
| | 南屯區 | 財團法人全成社會福利基金會 |
| | 北屯區 | 財團法人老五老基金會 |

資料來源：臺中市政府社會局臺中市各區居家服務支援中心（2017）

第五節 研究流程

本研究的研究流程（如圖 2 所示），首先在第一章中，先分析本研究的研究背景，並陳述本研究的研究動機，其次闡述本研究欲達成的目的，並列出本研究之主要研究問題以及次要研究問題，以聚焦研究的方向；在第二章中，蒐集並分析與本研究相關的理論與文獻，加以分類整理，訂定出本研究的研究理論架構，並用以發展出本研究後續所進行的深度訪談的問題；最後進入本研究的深度訪談分析階段，對現行文獻之內容與問題進行分析，並以深度訪談所得的結果，做出最後的結論與建議。

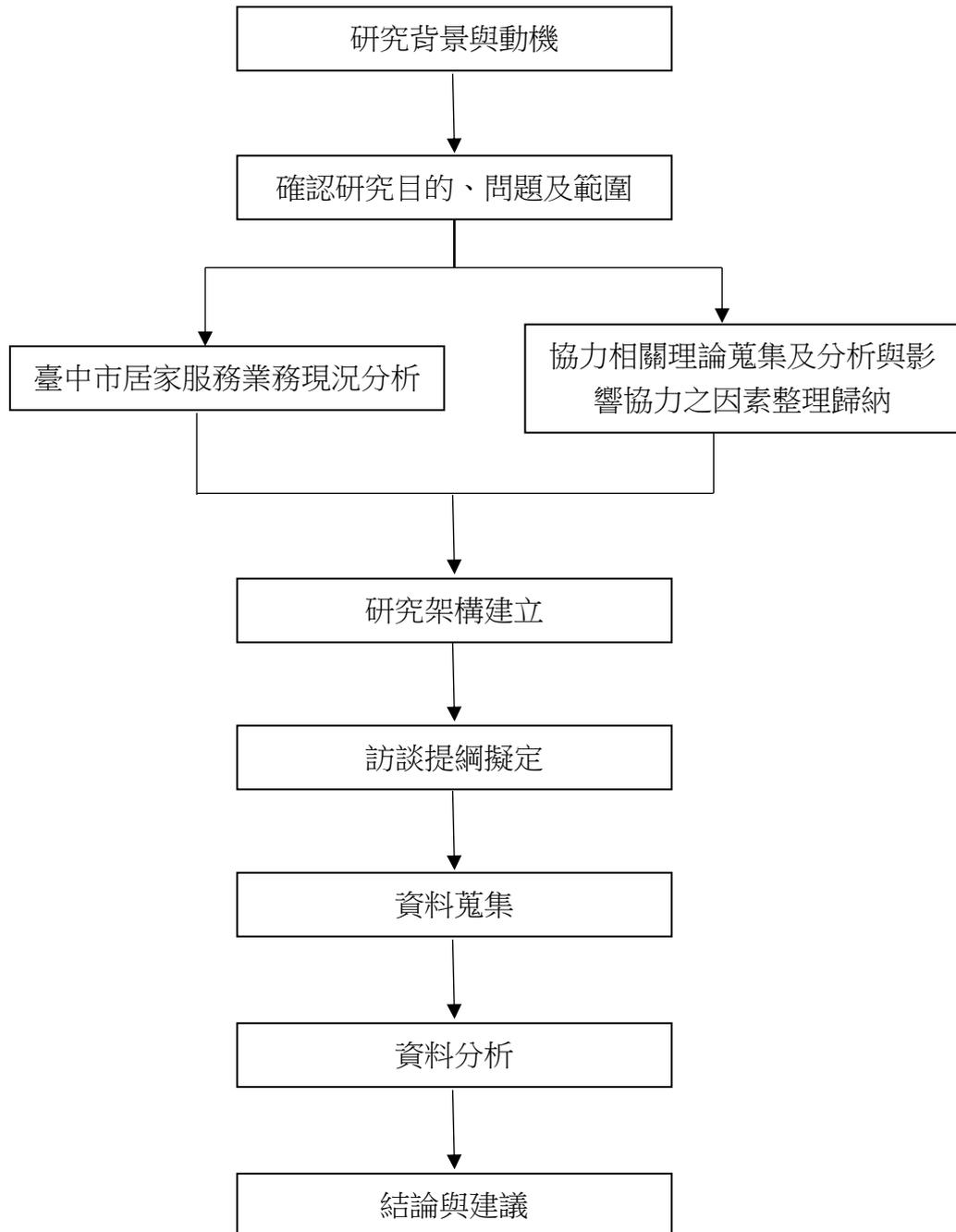


圖 3：本研究流程圖
資料來源：研究者自繪

第二章文獻檢閱

第一節 非營利組織簡介

「非營利組織」(non-profit organizations)一詞的出現最早可以追溯至 1970 年代，主要是由一群志同道合的人，對於當時社會問題產生興趣，又不見政府部門挺身而出解決，或認為政府部門的努力仍有不足，因此挺身而出，自發性的成立組織，試圖以自身的力量解決問題。最早的非營利組織，主要都從事社會中弱勢者的救援，處理的多半是貧窮、疾病、失業、無家可歸等問題，其目標是為了確保個人存活的最低限度的滿足。

到了近代，因為社會問題越來越趨複雜，人們也因為生活水平及教育水準的上升，關心的議題也日趨多樣化，非營利組織所關心的不再僅限於弱勢者的照護，而是這種社會問題，或者是許多社會邊緣性的問題，今日非營利組織在社會中所扮演的角色，以及其所能提供的服務已十分多元，凡舉醫療、文化、社會福利、環保甚至是經濟發展領域中，均可看見非營利組織的活躍，而在這些非營利組織參與的領域中，最為大眾所矚目者，即社會福利領域，一方面是因為第二次世界大戰後，「福利國家⁵」的概念誕生，在此概念之下，政府對其公民的照顧無微不至的照顧，幾乎視所有的福利服務為國家的責任，到了一九七〇年代末期，整個國際社會逐漸脫離二次大戰的蕭條，生活水準上升的同時，人們對福利的要求也

⁵ 「福利國家」(welfare state) 的概念最早出現於 1941 年，由英格蘭坎特伯里大主教鄧普 (W. Temple) 提出，以取代希特勒與墨索里尼主張的「權利國家」。所謂「福利國家」，顧名思義即是認為，應由政府來提供某些福利措施給特定環境或緊急事件下的個人或家庭，包括社會安全、教育、健康保障、社會服務與住宅等，使這些人民無須透過市場來滿足其需求。政府如此的介入公民生活領域，將使得公民的福利責任從家庭和其他的援助體系轉一到社會。福利國家的概念在二次大戰後獲得極大的迴響，以英國為首，幾乎所有 OECD 的會員國都投入提升自身福利水準的運動。且因 1945 到 1975 年間，經濟高度的成長，使得社會福利發展趨勢未曾間斷或衰退，因此這段期間被稱為「福利國家的黃金年代」(The Golden Age of the Welfare State)。直到 1975 年因為全球性的能源危機，造成各國經濟成長衰退，各國的社會福利支出比例方出現減緩趨勢 (吳老德，2001)。

逐漸多元（馮俊傑，2004：3；李宗洋，2015：27）。

Hansmann（1980）則特別提到非營利組織不得分配盈餘，他認為說如果非營利組織有盈餘，則不可以分配給其組織的成員，而是應該將此盈餘運用在組織的服務方案當中，並不像營利部門可以將盈餘分配給股東及員工，總而言之，非營利組織並不是不可以有盈餘，而是需要將盈餘用在符合公益的方案上即可。

Wolf（1999: 6）則認為說非營利組織需具備有公益的目標，以非營利組織自身來說，應以公益為其主要宗旨，而非為了獲取私人利益，且須在政府的法律規範下立案登記，並接受政府法令的管理與監督，也是因為上述的基礎，非營利組織本身可以不需要繳稅，而如果捐款給非營利組織也可以享有所得稅的減免優惠。

Salamon（1992）則認為，非營利組織具有以下六種特徵：

壹、為一正式的組織：非營利組織需要得到政府的合法承認，並具備有法人團體的資格，可以用組織的名義與其他的團體簽訂契約，所以非營利組織必須具備有相當程度的制度化，而不是由臨時或是非正式的人民團體所組成，必須為長期性的組織，因此一些不具有正式結構、或屬於臨時性的集會，並不能夠稱為非營利組織。

貳、需為獨立自主的組織：非營利組織需具有內部的管理章程，要能夠自我管理並運作順暢，組織本身要可以不受外團體的影響，也就是說不受其他組織，如政府或其贊助企業等的控制、干涉。

參、具有「志願人員參與」的組織：指非營利組織在其服務與管理上，具有一定程度的志願人員，非營利組織應有一定數量的志願人員參與組織的活動，如自願的人力或財貨的投入，特別是需要由志願人員所組成具有領導性質的董事會。

肆、需為民間私人性質：也就是說不具有官方性質的組織，依政府命令或具有政府資金所成立的組織，都不能稱為非營利組織，但這裡並不是說非營利組織不能接受政府的資助，但非營利組織必須與政府部門有所區隔，非營利組織不是屬於政府的部門，董事會的成員也不應該由政府的人員組成，但這並不是說非營利組織就不能接受政府的財源或是政府官員不能擔任董事會成員，總而言之，最重要的一點就是非營利組織的組成是以民間非政府的性質為主。

伍、公共利益性質：非營利組織所提供的服務應該具有公共利益的特性，並以服務民眾為其主要宗旨，組織的成立與活動的目標，應該是要以為公眾提供服務與財貨，提升民眾的生活品質，而非為特定的私人賺取利益。

陸、為一非利益分配的組織：一般人一見到「非營利組織」一詞，會自然而然的認為非營利組織提供的服務與財貨必然是免費的，然而，Salamon則指出，非營利組織本身可以有盈餘的存在，非營利組織可以為了維持組織的目標與運作，收取適合的費用，但必須將組織的盈餘運用在組織宗旨所限定的任務上，只要不將盈餘做分配，仍符合「非營利」之宗旨，因此「非營利」指的是不做利潤的分配，而非完全不得營利，這一點也是非營利組織與營利部門最大的差異所在。

官有垣（2000：47）綜合國外學者對於非營利組織的定義，認為非營利組織的定義可歸納為：

以公共利益為目的，具有民間私人性質，且獨立運作的正式組織結構，享有稅法上優惠，然而必須在政府部門法律所規範的權利下運作，運用大眾捐款、自我生產的所得，以及政府部門的補助款，以遞送組織宗旨範定的服務，使社會上多數人得到幫助。本文以下將根據此定義來論述臺灣非營利部門所涵括之範圍。

在我國，由於目前非營利組織法尚未制定完成，因此非營利組織在法律上並沒有明確的定義，目前可以用來界定組織性質的法律主要有《民法》及《人民團體法》。在我國的《民法》當中，我國目前的法人團體可分為公法人與私法人兩種類型，公法人是指具有公權力的政府機關，而私法人則可以分為「社團法人」與「財團法人」兩種類型。「社團法人」是指以「人」為組織組成的主體，而其中又可以分為依《公司法》所設立的「營利社團法人」，如公司、商號等組織，以及依照《人民團體法》所設立的「非營利社團法人」（馮俊傑，2004：26）。

而在「非營利社團法人」之中，依照《人民團體法》的規定，我國的人民團體可以區分為：「職業團體」、「社會團體」以及「政治團體」三種類型，「職業團體」是由同一種行業的從業人員所組成的團體，目的是為了促進同業的關係，以組織成員間的互益為目的，包括農會、漁會、工會、商會、自由職業團體等團體，如中華民國全國總工會、中華民國全國商業總會等、律師工會、醫師工會等；「社會團體」是指一般為推展文化、學術、醫療、慈善、衛生、宗教、體育、聯誼、社會服務或其他以公益為目的的團體，而學者官有垣（2000：47）又將此類之組織分為兩種，一種是具備互惠型組織特色的「中間性社團法人」，如同鄉會、宗親會、同學會等組織，其組織的目的是因為要維持會員間的互動關係，另一種則是指規範在《人民團體法》中的「公益社團法人」，例如社會服務及慈善團體、宗教團體、學術文化團體等。

至於「政治團體」，指的即是政黨，是以共同民主政治的理念，促進國民參與為其目的，例如中國國民黨、民主進步黨等，關於政黨是否要劃分在屬於非營利組織的範圍之內有許多的爭議，例如學者官有垣（2000：48）就認為說政黨不應該屬於非營利組織的一種，因為在我國的《人民團體法》中規定：「政黨以推薦候選人參加公職人員選舉為目的者」（第 45 條）、「不得收受外國團體、法人或主要成員為外國人之捐助」（第 51 條），顯示不管在組織宗旨目的或是捐助等的規定，都與非營利組織有所差異，因此政黨並不算是非營利組織，由此可知，

在社團法人中，僅有第三類之「社會團體」中的「公益社團法人」，可以稱之為非營利組織。

另外，在「財團法人」方面，則分為依照各業務主管機關法令所設置的「一般性財團法人」，以及依照特別法令所設置的「特殊性的財團法人」，「一般性財團法人」包括依各目的事業主管機關法規所設立的基金會；而在「特殊性的財團法人」中，又有分具有官方性質與不具有官方性質兩種類型，前者例如依照《私立學校法》所成立的私立學校，或者是依照《醫療法》所設立的私立醫療機構都屬於此種類型，此外還有依照《宗教法》所設立的寺廟、教會等；而後者則例如依照「大陸事務財團法人設立許可及監督準則」所成立的海峽兩岸交流基金會，其成立的目的是為了政府處理兩岸事務，但又礙於現實狀況不能進行官方交流而成立的權宜組織，此種類型的組織因為具有一定的官方性質，所以並不符合非營利組織的定義（馮俊傑，2004：26-27；陳定銘，2007：81）。

因此，綜合上述的分析來看，我國目前符合本研究社福型非營利組織定義的組織類型有「公益社團法人」及「特殊財團法人中非政府捐資成立之財團法人」兩種（詳見圖 3 所示）。

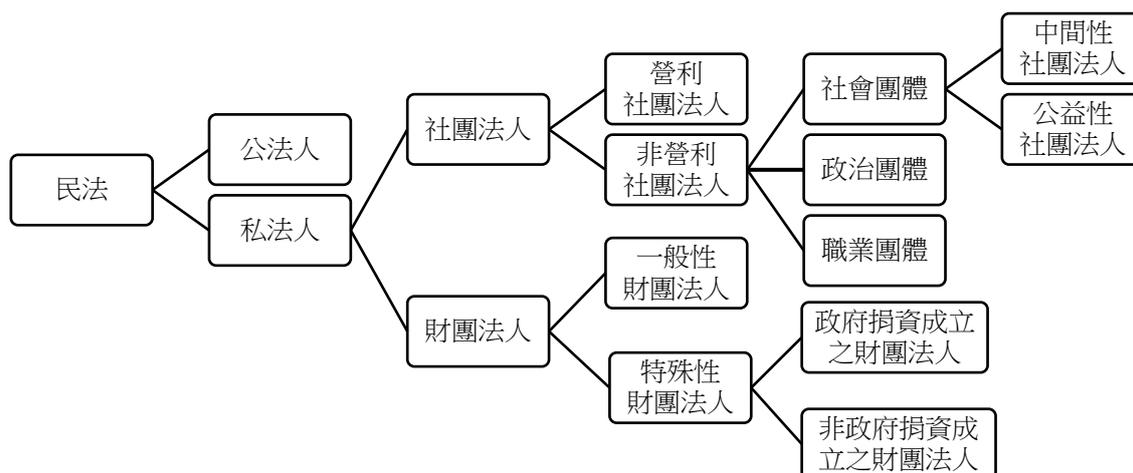


圖 4：我國民法中非營利組織的規範
資料來源：研究者自繪

第二節 協力的內涵

協力 (partnership) 這個詞彙最早是出自於第二次世界大戰，但在當時協力這個詞彙的意思與現今有所不同，當時協力は具有負面的意涵，意思是「通敵」(李長晏、曾淑娟，2009：6)。但演變到現今，協力的定義與意涵也有所改變，在本節中，本研究將會整理各學者對於協力所界定的定義，並透過歸納這些定義來建構出本研究的協力定義。

「美國國家公私協力委員會」(The National Council for public-private partnerships, NCPPP) 認為協力關係乃指公部門與私部門之間契約化的協議，透過這樣一種協議，公、私部門之技能與資產得以在公共服務輸送或提供公眾使用的設備方面彼此共享，除了資源分享之外，在服務與設備輸送上，同時雙方也要共同承擔潛在的風險與報償 (NCPPP, 2009)。

陳恆鈞 (2008：2) 將協力定義為：

2 個或 2 個以上的參與者 (可能是個人、團體、組織以及部門)，以互信為基礎組成互動網絡，所有參與者雖不必然具有平等之地位，但卻都是主角，彼此能夠相互分享資源、風險，並且共擔責任。此外，制定一套協議規則一起共事解決問題，達成共同目標之後，可以共享利益。

陳定銘、賴彥澄 (2011：3) 將協力定義為：「協力一般是指兩者以上的行為者或利害關係人，以互信為基礎組成互動網絡，彼此能夠相互分享資源，並且共擔責任。」陳定銘、賴彥澄特別強調協力是指彼此有共同任務並相互承諾的結構，並非獨立運作，當中的參與者是屬於合作夥伴的關係，且參與者是以互信為基礎的分享資源，彼此共享責任、風險與成果，並且是一個長期溝通的過程。

Brinkerhoff(2002: 21)認為協力是一種根據相互所認同的目標，而進行在各參與者之間的動態關係，通過對各參與者的了解做最理性分工，最大化的發揮每個合作夥伴的優勢，夥伴關係包含相互尊重、相對自主、平等參與決策、課責、透明與認同允諾的關係。

Jamali(2004: 414-416)認為，公私夥伴關係是指善用聯合資源與利用公共與私人夥伴的個別能力與優勢，以追求共同目標的協力形式，真正的夥伴關係必須包含特定目標的共同定義，以及在追求共同目標過程中，對於各造責任與能力領域有清楚的安排（轉引自曾冠球、莊宜縈，2011: 2）。

陳敦源、張世杰(2010: 32)將「公私協力夥伴關係」(public-private partnerships)定義為是一種跨部門的公、私組織之間的協力關係，並期望能塑造一個長期穩定的制度，透過這個制度來讓參與者在協力的過程當中，有一個可以依據的規範，並且讓參與者都可以更容易的達成其期望的目標，而這個達成的成果是需要參與者之間相互合作的，而非參與者各自獨立行動可以獲得的。

Singleton (1994: 3-5) 指出協力的建立是透過參與者之間資源的整合與運用，共同創造多贏的成果，藉由協力的建立，以分享與整合彼此之間的技術、資金與經驗等，不但有效整合社會資源，亦可以避免不必要的資源浪費。

許耿銘(2009: 57-59)認為協力之先決條件，是各參與者共同面臨一個問題，彼此需相互合作方能解決，參與者之間彼此信任並發揮團隊的精神，藉由不同參與者之間的優勢資源，經過有效的整合這些資源，其最終目的在於提高產品或服務的品質，這裡值得注意的是許耿銘強調協力需要確保各個參與者的完整權利與責任之前提下進行，並且依據共同參與、責任分擔以及平等互惠等原則來進行。

根據 Keast & Mandell (2009: 2) 的觀點，「協力」與類似概念的「合作」(cooperation) 及「協調」(coordination) 相比，在意義上是有他的不同之處，

從圖 5 可以發現，三者之間的互動關係是有差異的，協力的關係程度更為深入，所強調的是參與者之間為了彼此共同的目標，進而互相學習改變，所以參與者之間的接觸最為頻繁、互賴程度最高、信任程度也是最高；合作則是指參與者之間是較為鬆散的互動關係，參與者之間各自具有獨立的目標價值，他們互動的目的是為了資訊、資源與利益的交換；「協調」則是介於協力與合作這兩者之間，互動的目的是為了達成共同的目標。（轉引自陳敦源、張世杰，2010：32；陳定銘、賴彥澄，2011：3）。

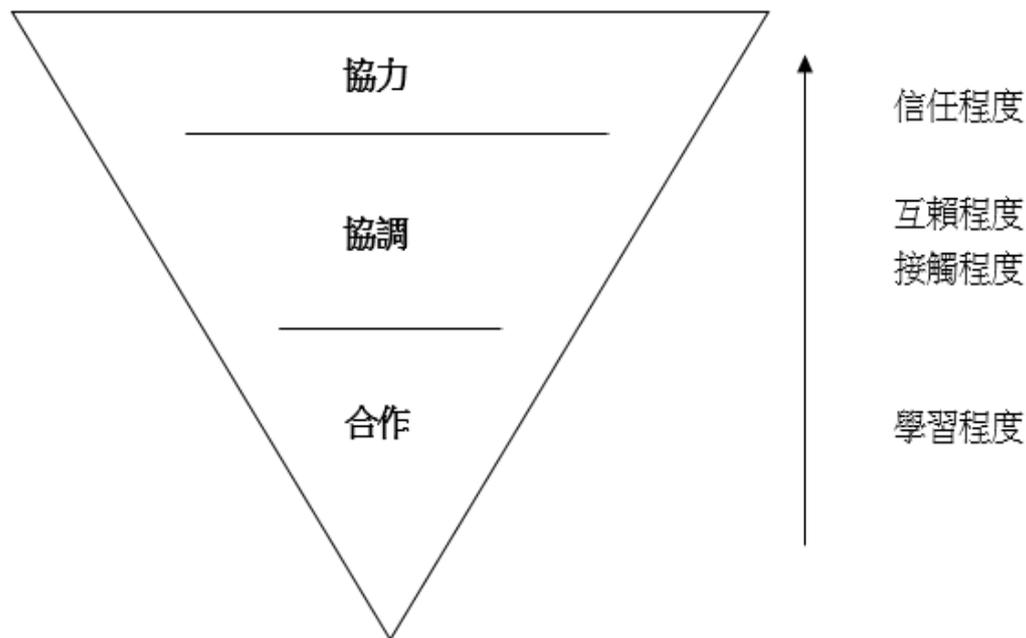


圖 5：3C 互動關係特徵

資料來源：修改自 Keast & Mandell (2009: 2)，
轉引自陳定銘、賴彥澄 (2011：3)

Thomson & Perry (2006：23) 指出協力是一個自主的過程，參與者之間透過正式或非正式的互動談判過程，共同制定規則與架構，藉由治理的方式，共同決定議題，在這過程當中的互動形式，是以參與者之間彼此共享利益與共同承擔風險。

Peters (1998) 指出協力具有幾點特徵，協力は包含兩個或兩個以上的參與者，每個參與者對於協力會提供不同的資源，這些資源可能包含物資源質或非物質的資源，且每個參與者都是主角，而不是誰的附庸，參與者彼此之間需要存在著長久且持續的互動關係，除此之外，所有的參與者都可以分享協力的成果，當然也必須共同承擔協力的風險與責任（轉引自李長晏、曾淑娟，2009：8）。

本研究針對不同學者對於「協力」的文獻，整理歸納出協力的內涵要件（詳見表2），我們可以發現最多學者共同認為的協力建構要件為「資源整合」，也就是分享彼此的資源進而作更好的運用，次之則是「共享責任與利益」，在協力的過程當中對於風險、責任及成果，協力的參與者都彼此承擔分享。因此本研究對於整理的結果將協力定義為：

協力乃是兩個或兩個以上的參與者（包含個人、團體、機構），以信任為基礎組成互動網絡，每個參與者僅有達成目標所需的一部分資源，透過不同參與者間的優勢資源做最理性分工，最大化的發揮每個參與者的優勢，期望經過有效的整合，以達成彼此共同的目標，秉持共享責任、風險與成果的原則，形塑一個長期穩定的制度。

上述的資源包含了物質或非物質的資源，物質的資源指的是的經費、設備、人力等，非物質的資源則是指技術、資訊、經驗、權力等等（李翠萍，2007：98）。

表 2：協力內涵要件

| | | | | | | | |
|----------|-----------|------|---------|------|------|-------|--------|
| 學者 要件 | 兩個或以上的參與者 | 資源整合 | 共享責任與利益 | 相互信任 | 共同目標 | 長期的過程 | 共同制定規則 |
|----------|-----------|------|---------|------|------|-------|--------|

| | | | | | | | |
|---------------------------|---|---|---|---|---|---|---|
| Singleton (1994) | | ◎ | | | | | |
| Peters (1998) | ◎ | ◎ | ◎ | | | ◎ | |
| Brinkerhoff (2002) | | ◎ | | | ◎ | | |
| Jamali (2004) | | ◎ | ◎ | | ◎ | | |
| Thomson & Perry (2006) | | | ◎ | | | | ◎ |
| 陳恆鈞 (2008) | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ |
| 許耿銘 (2009) | | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | | |
| Keast & Mandell (2009) | | | | ◎ | ◎ | | |
| 美國國家公私協力 委員會 (2009) | ◎ | ◎ | ◎ | | | | |
| 陳敦源、張世杰 (2010) | | | | | | ◎ | ◎ |
| 陳定銘、賴彥澄 (2011) | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | |

資料來源：作者自行整理

第三節 影響協力之因素

經由上述我們可以得知非營利組織與政府進行協力以提供社會福利服務有其重要性及必要性，但有許多不同的因素會影響政府與非營利組織間的協力，因此透過閱讀及整理相關學者的文獻，歸納出政府與非營利組織協力的影響之因素有下列幾點：

壹、關係對等

Wettenhall (2003: 90) 認為傳統的外包模式，政府與合作對象之間是維持一種「垂直關係」(vertical relationships)，也就是說某一方權力可以凌駕於另一方，且是透過他人而非自己直接參與行動，而相較於傳統的外包模式，協力は偏向一種「水平關係」(horizontal relationships)，每個參與者在決策的過程當中，都可以各自表達意見，透過參與者之間的商議，最終產生參與者之間的共識(轉引自曾冠球、莊宜縈，2011: 3)。

在理想的狀況下，非營利組織與政府部門的協力關係中，應具有彼此協力合作、資源共享、平等協調的關係，政府部門與非營利組織應是對等的主體，彼此之間是合作的夥伴，應該是處於平等的地位來溝通協商以及進行合作提供服務，彼此沒有上下、主從等層級關係的分別(陳敦源、張世杰，2010: 36)。

但在實際的情形中，雙方的互動關係卻未必是如此，並不是所有的協力成員都具有相同的權力，每個協力成員所能掌握的權力大小是不同的，這要看各個協力成員各自所擁有的公權力、資源的多寡以及其在任務執行過程中的重要性，權力不對稱的情況確實存在於協力關係中，而例如林淑馨(2015: 19)指出在協力關係中，政府部門常會認為其是非營利組織的主管與監督機構，因此對於雙方的關係是否對等持保留的態度。

政府部門往往認為其是協力關係中的委託者且政府部門具有龐大的資源，所以產生權力不對等的情形，政府部門在協立的過程中以上對下、指派的心態面對

非營利組織，而不是相互尊重、溝通，造成彼此間容易產生對立關係，應以尊重、平等的身段參與，而非菁英控制的本位主義（吳英明，1996：88；趙碧華，2004：119；陳定銘、賴彥澄，2011：19；林淑馨，2012：112；張建威、曾冠球，2013：125）。此外，李長晏（2005：25）指出如果當協力成員間的權力不對等，容易會使協力失敗，因為協力成員的權力不一致，掌握權力較大的成員會忽視掌握權力較小的成員。

貳、共同目標

非營利組織與政府部門間的目標可能不同，政府部門會從大層面、公眾的角度及方式來看待此次協力欲達成的目標，而非營利組織著重在其負責的範圍。林淑馨（2015：23）指出：「如何維持組織的穩定經營並達成使命，則成為非營利組織的重要課題。」政府與非營利組織對於工作及委託業務的目標認知不同會導致在工作的執行上有其困難，例如非營利組織會因為合約上沒有規定或規定不清而感到不合理因此不願意做，更甚者即使合約上已經明確列出，其也會以「超出能力範圍」、「是公部門職責」而拒絕提供服務，公部門及私部門各有不同的本位主義，而參與者若能清楚分享共同目的，認同目標，將可達到共識的確立，尊重彼此不同的立場，有利於溝通進行（林淑馨 2012：573-574）。

因此在協力關係建立前，政府部門與非營利組織應確認彼此合作的願景與目標，透過建立雙方的共同目標共識來決定日後的合作方向，這樣可以減少彼此在這個協力關係中的認知差距，有利於日後在協力策略上的相互配合，避免影響彼此協力關係的運作及服務執行成效，並且可以透過分享彼此的資源，同時共同承擔風險與責任，目的是在於創造更大的公共利益與價值，此外政府與非營利組織的合作關係若建立在相同的組織使命與價值上，不但在服務輸送上可維持一定品質，非營利組織的自主性也可保持（吳英明，1996：88；趙碧華，2004：97；陳定銘、賴彥澄，2011：19；張建威、曾冠球，2013：125；曾冠球、方凱弘，2013：63；林淑馨，2015：19；魏季李，2015：122）。

參、組織自主性

政府資源的補助是許多非營利組織能否繼續經營的關鍵因素，但隨著政府補助的經費越多，非營利組織募款的難度也隨著增加，過度依賴政府經費的補助可能導致容易被政府部門所控制，影響組織自主性，一個組織越是依賴外在資源提供者給予的資源，則外在資源提供者越有能力去影響組織的產出結果。因此非營利組織在接受政府資金援助外，應保有其使命感，以避免喪失其自主性，組織能否自主控制對政府資源的依賴程度，考驗著組織永續發展的能耐，其實非營利組織在依賴政府資源的同時，政府也依賴非營利組織服務的提供，雙方是互相依賴，只是依賴的層面不同（劉淑瓊，1997：120-121；鄭讚源，1997：84；趙碧華，2004：119；官有垣、邱連枝，2010：201；林淑馨，2012：113；魏季李，2015：120）。

林淑馨（2015：34）指出：「雖然契約規範下享有有限性自主，但仍為多數非營利組織所肯定。」追究其原因，非營利組織只要依據契約內容執行協力目的，在不違反規定下，公部門會給予完全的尊重與充分的授權，不會過於影響非營利組織的自主性。

李長晏（2005：27）也認為組織自主性的高低會影響到協力的成敗，但其指出如果協力成員之間都各具有獨立性或自主性時，會較重視各自組織的目標與任務，將不利於協力成員間的整合與協調發展。

肆、公開透明

林淑馨（2006：64）根據日本政府的「非營利組織對於與政府合作的意識調查」的報告書中顯示：「非營利組織之所以不願與政府合夥的理由包括缺乏與政府合夥的資訊與知識，以及政府對於非營利組織的不了解等項因素。」此外林淑馨（2015：28）也指出：

公開是溝通、談判，乃至於形成共識的基礎。在資訊公開、透明的前提下，不但可以增強民間對協力的認知並強化協力的意願，還能使協力的雙方可藉此了解彼此的狀況，資訊也可相互流通，避免資訊的不對稱與溝通不良，使彼此得以立於平等的地位，有助於協力策略的推展，進而達成建構協力關係之理想形目標。

Erickson (1994) 指出在發展協力關係的過程當中，若要妥善的維持彼此的關係，公私部門的互動需在公平、公開、透明的情況下進行(轉引自許耿銘 2009: 61)。李長晏(2005: 28)也指出在協力的過程當中，各種的決策應都盡量的公開，讓所有的成員都能夠對協力議題有充分的參與與討論。因此在政府與非營利組織進行協力時，應確認對於彼此資訊的掌握，避免因為資訊不對稱而影響政府與非營利組織之間的協力關係(張建威、曾冠球，2013: 134)。

伍、信任關係

協力涉及到組織與組織之間複雜的互動網絡，其最主要的精神就是在於「信任」，信任是指參與者間彼此互信，且雙方都十分相信彼此會遵守承諾，不會有為了利益而犧牲對方的投機行為。協力中的參與者必須以信任關係為基礎，彼此經由溝通來瞭解對方，以此來認定對方是否值得信賴，當雙方具有互信的基礎時，才能發揮團隊精神，進行後續的動作。當然，這種信任關係並不是短時間之內就可以形成的，雙方必須經由長期的溝通互動來接觸彼此才能培養信任關係，當信任關係形成之後，就成為一項十分重要且有用的資源，其不僅是分享資源、共擔責任以及共享成果等協力概念的基礎，更可以減少後續協力過程中的交易成本，參與者間的彼此信任，其最終的目的在於期望能提高產品或服務的品質(陳恆鈞，2008: 3; 許耿銘，2009: 57; 陳敦源，2010: 37)。

無論是政府部門或是非利組織都面臨到單位中基層人員流動率高的問題，基層人員的流動率高，將導致工作經驗無法累積，新進人員必須立即接手工作業務，

缺乏足夠的職前訓練，對業務不熟悉，在後續的服務過程中可能會不斷衍生問題；此外人員流動率高也會破壞政府與非營利組織間原先所建立的信任關係，雙方必須從新適應彼此的新承辦人員，導致彼此間的溝通易形成斷層，因此需妥善的因應人員流動率高的問題，以免信任關係無法建立（趙碧華，2004：97；吳玉琴，2004：136）。

陸、實質競爭

如果在競標過程中，有足夠的競爭者彼此之間相互競爭，政府就可以透過此市場競爭機制遴選出較優質的受委託者，雖然目前臺灣的非營利組織數量眾多，但社服型非營利組織往往缺乏實質競爭，在委託競標過程中呈現參與競標的非營利組織只有少數幾家，在選擇稀少的情形下進行委託，無法達到期望透過競爭機制選擇較優質競爭者的目標，且容易導致非營利組織一但取得一次承辦權，下一次也有很大的機會是由其接受委託，甚至往後都是由同家非營利組織取得承辦權，造成政府資源由少數非營利組織所壟斷，讓獲得政府資源的非營利組織愈來愈大，而無法獲得政府資源的非營利組織因缺乏足夠資源而越來越弱，形成兩極化的現象（劉淑瓊，1998：23；雷文玫，2002：165；趙碧華，2004：9；劉淑瓊，2011：471；孫煒，2016：4）。

Van Slyke (2002: 494) 指出要達到所謂的「競爭」至少應具備下列三個條件：「一是市場上存在可供採購者選擇的多位供應者；二、由於賣方間的相互制衡，因此每一個民間的供應者對財貨與服務的市場價格的影響力都將極為有限，沒有任何一個單一組織可完全左右市場；三是採購者可以從中選出有能力以低成本生產高品質、優質專業服務者，做為契約委託的對象。」（轉引自劉淑瓊，2008：73）。

但就市場而言，因為社會福利服務有其獨有的特質，時常導致市場失靈⁶（Market Failure）的情形發生，社會福利服務的使用者很難自由理性的選擇社會福利服務供應者，如果要貨比三家或衡量服務的水準再做決定，困難度很高，社會福利服務的使用者因為其弱勢的地位，資訊接收程度較低，也較難以對社會福利服務的品質做出評價，此外，即使有足夠的競爭，也挑選出較佳的社會福利服務供應者，但重新更換社會福利服務供應者，須付出相當的成本，這些都是需要考慮的（姚蘊慧，2004：48）。

柒、溝通協調管道

非營利組織與政府部門之間協力的目的在於希望能結合彼此的資源來有效率地達成彼此的目標，然而政府部門體制龐大複雜，同一政策可能由許多不同單位負責，彼此之間缺乏整合，造成非營利組織無法輕易找到合適的單位進行溝通協商，降低彼此的效率，有違當初協力的目標（吳英明，1996：88），例如林淑馨（2015）就提到：「我國各縣市沒有非營利組織的專責單位或窗口。」除此之外，不同的組織有其不同的文化及運作模式，這些差異都是在協力過程當中需要克服的，所以在協力過程中，溝通協調是十分重要的因素，因此需要建立一套完善的溝通協調機制（李長晏，2005：29）。

捌、權責分配

政府部門把福利服務委託給非營利組織之後，並不代表政府部門從此就可以不再過問，而是從過去服務「提供者」的角色轉變為服務「監督者」的角色，雙方應明確劃分彼此的權責關係，以利於日後協力事務的進行，趙碧華（2004：123）指出：「政府對於社會福利業務、服務的類別及應有之界線，應

⁶ 原本在完全競爭的市場下，資源的運用可以達到最大的效率，但是在現實世界中，因為受到許多因素的影響，使市場無法成為完全競爭的自由市場、市場無法達到供需及資源配置理想狀態，市場失靈指的即是市場機能不如預期地達到應有的經濟效率，導致資源配置的受限。而造成市場失靈的原因有：「自然獨佔」（natural monopoly）、「外部性」（externality）、「公共財」（public goods）與「資訊不對稱」（asymmetric information）等（江明修、陳定銘，1999：29）。

有一明確的權責底線。」但我國卻缺乏這方面的相關法規或政策，對於政府部門以及非營利組織的責任義務做出清楚的劃分，缺乏了權責分配的建置將影響民間部門的參與（劉華美，2005：87；張建威、曾冠球，2013：133；林淑馨，2015：35）。

Salamon(2002: 38)指出的當政府愈來愈依賴第三者來承攬一些公共服務時，契約型政府的現象日益普遍，將導致公私界線的混淆，從而不容易確定誰該為最後的政策結果負責，但若為了釐清課責的明確性，可能會使得合作的行動效率受到阻礙，因為責任的分派與確定可能需要透過漫長的協商過程來完成，這樣一來確實會降低行動的效率（轉引自陳敦源、張世杰，2010：52）。

因此，協力的發展必須明訂各參與者之間的權利與義務範圍，以確認彼此的責任，進而保障公眾的利益（鄭錫錯，2008：7-8；林淑馨，2012：118）。Erickson（1994）指出在發展協力關係的過程當中，一切互動和參與行為，都需以合法性與正當性為後盾，才能合乎民主程序的檢驗，合法性問題是決定協力關係能否順利建構的要素之一，協力關係必須奠基在合乎法律的基礎之上，如此參與協力合作之公私部門的法律關係，方能經由法定程序取得保障及合法地位（轉引自許耿銘，2009：61）。

若是非營利組織與政府之間能保持良好的互動關係，對於當地民眾、非營利組織及政府部門來說都是件好事，對於政府部門而言，可以使得政策能有效的落實，民眾也能獲得更加優質的公共服務，而非營利組織也能達成使命及願景。

第四節 非營利組織與政府間的協力

自第二次世界大戰之後，世界各國開始擺脫經濟蕭條的困境，生活水平逐漸的上升，人民對於福利服務的需求開始有顯著的增加及愈趨多元化，福利服務的項目日益增加，終於超出了政府的能力所及，因此造成政府財政上龐大的負擔，

到了 1970 年代，隨著石油危機引起全球經濟的不景氣，造成政府財政的赤字，引發所謂的「福利國家危機⁷」（Welfare State in Crisis），各國政府為了因應龐大財政赤字的壓力，於是紛紛著手進行改革⁸，在 1980 年代前英國首相柴契爾夫人與前美國總統雷根等人所倡導的新自由主義帶領之下，開啟了所謂的福利私有化的年代。

在原本的福利服務體系中，政府同時扮演著福利服務的購買者與提供者，然而，這樣的形式，隨著人們對政府行政體系效率的質疑，因而興起將「市場機制」帶入福利服務的風潮。一般的服務與產品的消費，由於購買者與使用者為同一個人，因此當消費者覺得產品品質低於其價格時，下一次便不會再向同一家廠商購買，這就是一種市場機制，然而由於社會福利服務的購買者為政府，而使用服務者則為民眾，因此當政府與廠商簽約後，廠商可能為了提高利潤，因而盡量壓低成本，導致民眾接受的服務，水準跟價格不成比例，雖然民眾覺得此產品不佳，政府卻可能無法得知此訊息，而仍繼續向這一個廠商購買服務，由於福利服務的對象通常是弱勢族群，其因能力之限制，其向政府申訴、溝通的能力較一般人低，因此更容易出現此問題，而非營利組織因為有不以營利為目的之特性，較不會有為提高利潤而偷工減料的情形，因此較為政府與人民所信任（馮俊傑，2004：4）。

⁷福利國家的危機，主要來自於以下四個原因：1.一九七〇年代初期的石油危機，使得經濟成長大幅減緩，且亦使人們更加相信，社會福利的支出，會排擠個人對於生產資本、設備的投資；2.愈來愈多的人認為，政府已經過載（overloaded），且變得過度專業化與官僚化，以致於政府無法再負荷這些日益增加的任務；3.由於福利國家的概念，迫使政府提供愈來愈多的服務，而這些服務所需的費用已經超過了人民所願意負擔的程度，使得政府的赤字逐年增加；4.愈來愈多的輿論傾向相信，「福利國家」的作法是在扼殺人們的進取心，免除他們的個人責任，並增強人們的依賴心理，這是與促進經濟背道而馳的作法。於是各國在保守派與新右派領導者的帶領下，於一九七〇年代晚期與一九八〇年代初期，展開了一波縮減支出的風潮。也由於政府的支出與計畫，自然需要有其他機制來解決這些公共問題，而非營利組織由於具有較佳的彈性，以及運用私人慈善捐款的特性，使得它隱然成為政府之外的另一個重要供給來源。

⁸ 70 年代末期，世界各先進工業國家政府紛紛興起改革的念頭，而究其原因，主要係由於石油危機的爆發。由於石油危機引起經濟衰退，連帶影響各先進工業國家政府的稅收，造成了巨幅的赤字，而消彌赤字最直接的辦法不外乎：1.節支；2.增稅；3.節省成本，提昇效率。前面兩種方法均易造成人民的不滿，進而影響選舉，因此政府唯一可走的路，就只有第三個選項。故當時的美國以及西歐各國政府，興起一股要求改革政府效率的行政革新趨勢，又稱為「新公共管理」new（public management）（詹中原，1998）。

而在這股風潮當中，政府大幅的縮減福利服務的預算，試圖將自己從身兼服務的購買者與提供者中的角色分離出來，將服務提供者的角色交給其他人來扮演，然而，由於福利服務的特殊性，政府無法放心的將這些服務交由一般的營利組織來負責，因此非營利組織便是政府在福利服務私有化當中，最重要的合夥人，也使政府開始重視與非營利組織之間的關係，使的各國政府的角色定位從原先的福利服務的購買者及提供者，逐漸轉變為引導者及監督者的角色，把福利服務提供者的角色交由非營利組織，因此福利國家的思想不如以往強烈（林淑馨，2008：4）。

再者，「由於當代社會的複雜性、動態性與多元性，政府已無法獨立承擔治理的任務，必須要結合次級系統的能力與資源，形成緊密互動、相互倚賴的網絡關係」（Kooiman，1993：35-48，轉引自張建威、曾冠球，2013：124），在全球化的發展現狀中，人民對於福利服務的需求多樣化，但政府部門的組織規模龐大，科層制度是一種由上而下的運作型態，政府的決策過程冗長且缺乏效率，此外，官僚體系的僵化，導致政府無法及時的回應民眾的多元需求，許多影響國家的問題，政府已無法單獨因應，必需尋求私部門與第三部門各種資源的幫助，以「合作與參與」代替「競爭與控制」（李宗勳，2007：3）。

最後，政府部門與非營利組織在福利服務的提供上皆有其限制所在，無法透過單一的力量來滿足福利服務的需求，政府部門受到其體制上的限制及專業人力資源的不足，而非營利組織的成立目標是為了服務特定的對象，以彌補政府服務提供的不足，但其卻面臨經濟資源的缺乏，但兩者都是以公益為目標，合作可以使用的在福利服務的提供上有著截長補短的效果，政府借重非營利組織的專業人力資源及體制富有彈性，非營組織則透過政府的資金挹助，使福利服務的提供更加完善，彼此創造雙贏的局勢（劉華美，2005：82；彭錦鵬、江瑞祥、許耿銘，2011：126）。

在此社會背景脈絡之下，由於政府無法有效的提供福利服務，而非營利組織有其特殊性及公益性，因此是福利服務提供的最佳選擇，所以政府部門須與非營利組織進行合作，重視彼此之間的協力關係（林淑馨，2008）。此外，廖俊松（2007：39）認為「由於不同的組織各自擁有特定的資源，組織間自然會因為他種資源的需要而緊密連結，彼此交換各自擁有的特定資源，形成一種資源互惠的利益共生關係」。

政府與非營利組織的協力關係常以不同的形式所存在，因此在探討公私協力之間的關係，也可從不同的面向進行討論，以下就幾位學者的看法，進行更深入的介紹（轉引自孫本初、吳宗憲，2008；陳湘晴，2014：16-20）：

壹、 Kuhnle & Selle 提出四種模式

Kuhnle & Selle（1992：28-31）以「溝通往來程度」（親密或疏離）與「財物依賴程度」（依賴或獨立）兩個面向來分類，「溝通往來程度」是指在非營利組織與政府間的互動關係中，溝通的方式以及頻率，可以分為親密與疏離兩種，溝通往來親密則表示雙方的關係十分親密，溝通往來疏離，則表示雙方的關係是有距離的；而「財務依賴與控制程度」則是指非營利組織的獨立運作程度，可以分為財務依賴與財務自主兩種類型，財務自主是指非營利組織可以獨立運作於政府之外，不會受到政府的各種干涉，讓非營利組織的服務品質或是專業性受到政府的影響。

依據這兩個面向來看政府與非營利組織的動態互動關係，可以將雙方的關係區分為「整合依賴型」(integrated dependence)、「分離依賴型」(separate dependence)、「整合自主型」(integrated autonomy)及「分離自主型」(separate autonomy)等四種模式。

而以表 3 說明這四種類型：

- 一、整合依賴型：非營利組織與政府溝通密切，雙方十分頻繁的接觸，在財務上也依賴政府的支持，並且非營利組織會受到相當程度的法律干涉。
- 二、分離依賴型：非營利組織與政府雙方沒有密切的溝通與頻繁的接觸，但在財務上依賴政府的支持，且非營利組織受到較多的法律規範。
- 三、整合自主型：非營利組織與政府溝通密切，雙方十分頻繁的接觸，但在財務上非營利組織不依賴政府，且在法律上受到的規範較少，有比較高的組織自主性。
- 四、分離自主型：非營利組織與政府雙方沒有密切的溝通與頻繁的接觸，在財務上也不依賴政府，且在法律上受到的規範較少，有極高的組織自主性。

表 3：以溝通程度與財物依賴來看政府與非營利組織之關係

| | 項目 | 溝通往來程度 | |
|---------|----|----------------------------------|--------------------------------|
| | | 親密 | 疏離 |
| 財務與依賴控制 | 依賴 | 整合依賴型 (integrated dependence) | 分離依賴型 (separate dependence) |
| | 獨立 | 整合自主型 (integrated autonomy) | 分離自主型 (separate autonomy) |

資料來源： Kuhnle & Selle (1992 : 89)

透過 Kuhnle & Selle 所提出的「整合依賴型」、「分離依賴型」、「整合自主型」及「分離自主型」四種模式，我們可以簡單且輕易的依據「溝通往來程度」（親密或疏離）與「財物依賴程度」（依賴或獨立）這兩個面向，分辨出協力的個案是屬於何種模式。

貳、 Dennis R. Young 提出補充、互補、敵對模式：

學者 Dennis R. Young(2000：167)以歷史的觀點來看政府與非營利組織之關係，以三個模式來檢視，補充（supplementary）、互補（complementary）、敵對（adversarial），以下圖 6 來看，NPO 是指 Non-Profit organization(非營利組織)；Government 是指政府，模式一是「補充性模式」（supplementary），表示政府及非營利組織兩者間的關係是分開並且平行的；模式二則是互補性模式（complementary），互補性模式（complementary）是指政府及非營利組織雙方是連結或者合作的，如圖 7 所示；模式三是敵對性模式（adversarial），敵對性模式（adversarial）是指政府及非營利組織是敵對的雙方，彼此想改變對方，如圖 8 所示。

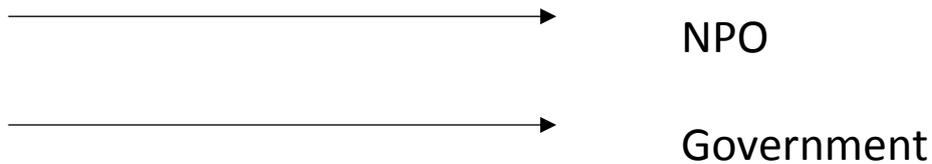


圖 6：補充性模式

資料來源： Dennis R. Young（2000：167）

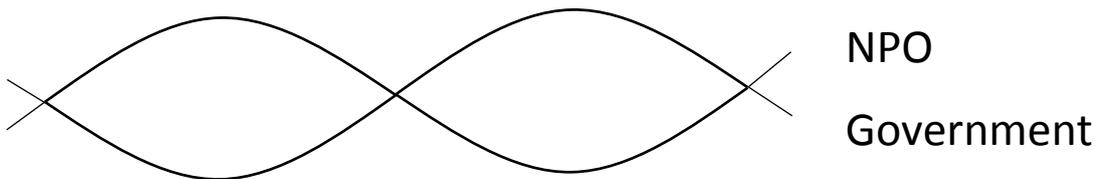


圖 7：互補性模式

資料來源： Dennis R. Young（2000：167）



圖 8：敵對性模式

資料來源： Dennis R. Young（2000：167）

參、 Najam 提出 4C's 模式

Najam(2000：386)將政府與非營利組織都假定為是各種策略的決策者，會考量組織當下所處的情境，採取不同的目標與手段來執行策略，而政府與非營利組織在決定策略之後，會產生各種不同的互動情形，這個模式期望政府與非營利組織在面對不同性質的對象時，能因為對象不同的性質而能夠採取不同的互動方式，其中包括合作（cooperation）、吸納（co-optation）、互補（complementarity）以及對立（confrontation）等四種模式，以下表 4 說明這四種模式：

一、合作模式（cooperation）

合作模式（cooperation），政府與非營利組織會透過溝通與互動，共同協調出一個最佳的政策，雙方再來共同的執行這個政策，在政府與非營利組織具有共同的價值目標以及相同的措施手段時最容易產生這個模式。

二、吸納模式（co-optation）

吸納模式（co-optation），最容易看到的時候是在政府與非營利組織雙方在期望達成的目標方面有差異，但在具有共同手段時。

三、互補模式（complementarity）

互補模式最容易發生在政府與非營利組織具有共同的價值目標，但卻在達成目標的手段上有所差異時，互補模式（complementarity）是指政府與非營利組織會透過溝通與互動，共同協調出一個最佳的政策，透過各自組織所具有的優勢資源來有效率的執行政策，例如政府具有較多的經費，而非營利組織則具有彈性。

四、對立模式（confrontation）

對立模式（confrontation）最容易產生在政府與非營利組織認為雙方具有不同的價值目標，且在手段上也有差異的時候。

表 4：以目標和手段來區分政府與非營利組織之互動關係

| | | |
|------------|---------------------------|-------------------------|
| 目標 偏好手段 | 類似 | 差異 |
| 類似 | 合作模式 (cooperation) | 吸納模式 (co-optation) |
| 差異 | 互補模式 (complementarity) | 對立模式 (confrontation) |

資料來源：Najam 4C's 模式 (2000：386)

第五節 長期照顧與居家服務

壹、長期照顧

在過去的相關文獻中，對於長期照顧的定義較常被採用的是 Kane & Kane (1987) 的定義：

長期照顧乃指對身心功能障礙者，在一段長時間內，提供一套醫療、護理、個人、與社會支持的照顧；其目的在促進或維持身體功能，增進獨立自主的正常生活能力。

而 Weissert (1991) 則更廣義的定義長期照顧的服務對象，包含不管是什麼年齡，只要罹患慢性病或是身心障礙者都是長期照顧的服務對象，且長期照顧服務可在不同的地點來提供服務，例如機構以及家庭(轉引自吳淑瓊，1998：9)。

此外，林進財、吳政儒、李仁智（2005：32）認為：

長期照顧泛指對於因疾病、意外而導致日常功能部分或全部缺乏、喪失者連續供給三個月以上之醫療與個人照顧服務；其特質為以生活照顧為主、醫療照護為輔。

根據上述的定義，可以知道長期照顧是一種長久性、跨不同專業領域的照護概念，其服務的對象主要是以失能的人口為主。

我國行政院（2007：31）長期照顧十年計畫中，明確規範了我國長照服務的對象，包括：

- 一、65 歲以上老人。
- 二、55 至 64 歲的山地原住民。
- 三、50 至 64 歲的身心障礙者。
- 四、僅 IADL⁹失能且獨居之老人。

至於在失能程度的界定方面，共分為以下三級：

- 一、輕度失能：一至二項 ADLs 失能者；僅 IADLs 失能之獨居老人。
- 二、中度失能：三至四項 ADLs 失能者。
- 三、重度失能：五項（含）以上 ADLs 失能者。

ADLs 指的是日常生活活動功能（activities of daily living, ADLs），如進食、移位、室內走動、穿衣、洗澡、上廁所等；而 IADLs 是指工具性日常生活活動功

能 (instrumental activities of daily living, IADLs)，如做家事、清洗、烹飪、洗衣、購物、理財、室外行動等 (行政院，2007：32)。

在長期照顧服務內容方面，我國現行長期照顧相關服務項目大致包括：照顧服務 (居家服務、日間照顧、家庭托顧)、營養餐飲服務、交通接送、輔具購買、租借及居家無障礙環境改善服務、小規模多機能服務、長期照顧機構安置、居家護理、喘息服務、社區及居家復健、預防失能或延緩失能與失智福務、銜接出院準備服務、銜接居家醫療、社區整體照顧服務體系、到宅沐浴車、老人家庭照顧者支持、照顧實務指導等項依據服務地點的不同可分為居家式、社區式及機構式，另針對家庭照顧者提供喘息服務 (行政院，2007：43)。

貳、居家服務

居家服務為長期照顧服務的一環，其主要服務內容分為兩個部分 (臺中市政府社會局 2017)：

- 一、家務及日常生活照顧服務：包含換洗衣物之洗濯及修補、服務對象生活起居空間之環境清潔、家務及文書服務、備餐服務、陪同或代購生活必需品、陪同就醫或聯絡醫療機構等。
- 二、身體照顧服務：包含協助如廁、沐浴、穿換衣服、口腔清潔、進食、服藥、翻身、拍背、簡易被動式肢體關節活動、上下床、陪同散步、運動、協助使用日常生活輔助器具等。

而根據的規範，臺中市政府的居家服務申請資格有以下幾點：

- 一、設籍且實際居住本市之 65 歲以上老人、55 歲以上原住民、50 歲以上身心障礙者、僅 IADL 失能且獨居之老人。
- 二、經日常生活活動功能 (ADL) 或工具性日常生活活動功能 (IADL) 評估，日常生活需他人協助，且未接受機構收容安置、未聘僱看護工或幫

備者、未領有政府提供之特別照顧津貼或其他照顧費用補助者，但接受長期照顧十年計畫之其它服務補助（不含長期照顧機構服務）者，不在此限。

其補助的標準會根據失能程度的不同而有不同的時數，且每月最高補助時數為居家服務、日間照顧及家庭托顧服務合計的使用時數，下列為其標準（臺中市政府社會局 2017）：

- 一、輕度失能：1 至 2 項 ADLs 失能項目者；僅 IADLs 失能且獨居之老人；核定時數每月最高補助 25 小時。
- 二、中度失能：3 至 4 項 ADLs 失能項目者；核定時數每月最高 50 小時。
- 三、重度失能：5 項(含)以上 ADLs 失能項目者；核定時數 每月最高 90 小時。

補助的費用原則是最高上限每小時 200 元計，採核實支付，低收入戶由政府全額補助；中低收入戶由政府補助 90%，民眾自行負擔 10%；一般戶由政府補助 70%，民眾自行負擔 30%，若超過政府補助的時數，則會由民眾全額自行負擔（臺中市政府社會局 2017）。

第三章研究設計與方法

本章為研究設計與研究方法之介紹。研究設計是研究開始之前確立初步的方向，幫助研究者預想今後做研究時可能會發生的問題及是否可採取的對策；從研究的設計角度來看，主要可由研究目的、研究的時間性及調查對象的範圍等面向加以規劃與確定研究設計的類型（林淑馨，2010：360）。

本章第一節為研究架構，將本研究概念與脈絡以圖形化方式呈現；第二節為研究問題，深入描述各研究問題；第三節為研究方法的介紹，並對深入訪談之對象加以詳述；第四節為研究限制。

第一節 研究架構

根據上述相關文獻的整理，影響協力的因素大致可歸納為下列八項因素：關係對等、共同目標、組織自主性、公開透明、信任關係、實質競爭、溝通協調管道及權責分配。政府部門及非營利組織協力提供居家服務，所產出的結果就是臺中市居家服務的協力關係，而協力關係則包含協力契機、協力動機、雙方負責的工作、制度變化、協力困境及對於各項理論上所建構影響協力之因素的看法，據此本研究的研究架構圖如下圖 9 所示。

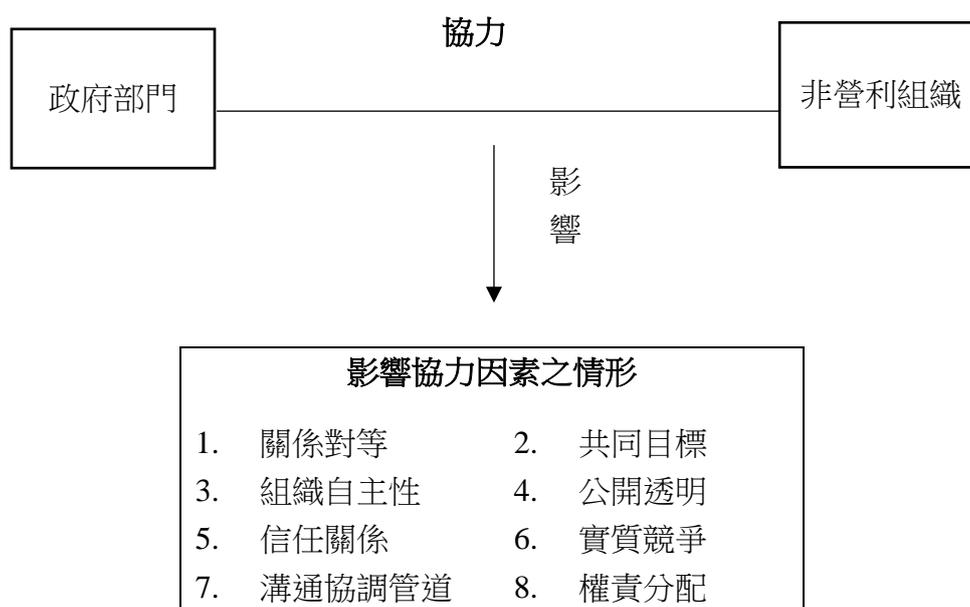


圖 9：研究架構圖
資料來源：研究者自繪

第二節 研究問題之說明

壹、主要研究問題

臺中市政府與非營利組織提供居家服務之協力關係為何？

主要研究問題探討臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務的協力關係，包含協力契機、協力動機、雙方負責的工作、制度差異、協力困境及對於各項理論上所建構影響協力之因素的看法。

貳、細目研究問題

一、臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務，雙方協力提供居家服務之契機為何？

本問題透過文獻檢閱與資料蒐集（深度訪談法）的方式，瞭解地方政府，也就是臺中市政府社會局，與非營利組織，也就是承接臺中市政府居家服務業務的

各非營利組織，雙方協力提供居家服務的契機為何？

二、臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務，雙方協力提供居家服務之動機為何？

本問題透過文獻檢閱與資料蒐集（深度訪談法）的方式，瞭解地方政府，也就是臺中市政府社會局，與非營利組織，也就是承接臺中市政府居家服務業務的各非營利組織，雙方協力提供居家服務的動機為何？臺中市政府為何會將居家服務委託給非營利組織經營；而非營利組織又為何會承接臺中市政府的居家服務委託？

三、臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務，雙方所負責的工作為何？

本問題透過文獻檢閱與資料蒐集（深度訪談法）的方式，瞭解地方政府，也就是臺中市政府社會局，與非營利組織，也就是承接臺中市政府居家服務業務的各非營利組織，雙方在協力提供居家服務所負責的工作為何？

四、臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務之個案中，雙方對於各項理論上所建構影響協力之因素（關係對等、共同目標、組織自主性、公開透明、信任關係、實質競爭、溝通協調管道及權責分配）的看法為何？

本問題透過文獻檢閱與資料蒐集（深度訪談法）的方式，瞭解地方政府，也就是臺中市政府社會局，與非營利組織，也就是承接臺中市政府居家服務業務的各非營利組織，雙方在協力提供居家服務的過程當中，對於本研究整理各項理論上所建構影響協力之因素的看法為何？

五、臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務之個案中，臺中市的居家服務制度有何差異？

本問題透過文獻檢閱與資料蒐集（深度訪談法）的方式，瞭解臺中市政府與非營利組織協力提供臺中市居家服務的制度有何差異？

六、臺中市政府與非營利組織對於彼此之間協力提供居家服務，體認到目前所面臨的協力困境為何？

本問題透過文獻檢閱與資料蒐集（深度訪談法）的方式，瞭解地方政府，也就是臺中市政府社會局，與非營利組織，也就是承接臺中市政府居家服務業務的各非營利組織，雙方認為在協力協力提供居家服務的過程當中，有哪些困境存在？

第三節 研究方法

研究方法是蒐集及處理資料的技術，在選擇資料蒐集的方式時，必須依據研究問題、研究目的及可使用的資源來決定（陳向明，2002：127）。依據研究目的，本研究首先透過文獻檢閱的方式，對於非營利組織、協力、長期照顧、地方政府等相關概念進行資料搜尋與閱讀，並整理歸納出適用於本研究架構的主要概念及定義。下表 5 為各個研究問題之研究方法與其資料蒐集來源，再分別詳細介紹運用文獻分析法及深度訪談法兩種方法。

表 5：研究方法表

| 研究問題 | 資料蒐集方法 |
|-----------------------------------------|--------------|
| 1. 臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務，雙方協力提供居家服務之契機為何？ | 文獻分析 深度訪談 |
| 2. 臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務，雙方協力提供居家服務之動機為何？ | 文獻分析 深度訪談 |
| 3. 臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務，雙方所負責的工作為何？ | 文獻分析 深度訪談 |

| 研究問題 | 資料蒐集方法 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 4. 臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務之個案中，雙方對於各項理論上所建構影響協力之因素（關係對等、共同目標、組織自主性、公開透明、信任關係、實質競爭、溝通協調管道及權責分配）的看法為何？ | 文獻分析 深度訪談 |
| 5. 臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務之個案中，臺中市的居家服務制度有何差異？ | 文獻分析 深度訪談 |
| 6. 臺中市政府與非營利組織對於彼此之間協力提供居家服務，體認到目前所面臨的協力困境為何？ | 文獻分析 深度訪談 |

壹、文獻分析法

文獻的本質在於過去所發生的社會現象紀錄，並保留富有歷史價值的知識，文獻資料的來源有學術期刊論文、專書、學位論文與研討會論文，及政府出版品等皆屬於學術界可接受的文獻（葉志誠、葉立誠，2001：138）。

本研究蒐集資料來源主要是透過中英文學術期刊（包含臺灣期刊索引系統、CEPS 中文電子期刊服務）、國內政府的出版品、國內政府官方網站、國內政府運用的 Social Media、臺灣碩博士論文系統、研討會論文、網頁資訊、相關書籍等。檢索的關鍵字為非營利組織、協力、長期照顧、地方政府等。預期瞭解目前臺中市政府與非營利組織在居家服務業務上的協力關係與困難的相關討論。

貳、深度訪談法

在研究方法上，本研究採取深度訪談的方式進行，主要想要檢視政府部門與非營利組織間影響協力之因素與所形成的困境，經由事前的資料蒐集、EMAIL 以及電話詢問，本研究的訪談對象分為非營利組織與政府部門兩部分，非營利組織部分，對於個案受訪者的選取採用簡單隨機抽樣法（simple random sampling），隨機抽取 6 間非營利組織為研究對象進行深度訪談，受訪者為承接臺中市政府居家服務業務的各非營利組織的相關業務人員；政府部分為臺中市政府社會局長青福利科居家服務業務相關負責人員作為訪談對象（詳見表 6）。

表 6：深入訪談對象名單

| 受訪者代號 | 類型 | 機關單位 | 職稱 | 訪談日期 |
|-------|-------|-----------------------------|------|-----------------|
| N1 | 非營利組織 | 財團法人臺中市○○○ ○○○○○○○○○○基金會 | 居服督導 | 2017 年 7 月 10 日 |
| N2 | 非營利組織 | 財團法人○○○○○ 社會福利基金會 | 主任 | 2017 年 7 月 17 日 |
| N3 | 非營利組織 | 社團法人○○○○○ ○協會 | 總幹事 | 2017 年 7 月 18 日 |
| N4 | 非營利組織 | 財團法人臺中市○○ 基金會 | 居服督導 | 2017 年 7 月 19 日 |
| N5 | 非營利組織 | 中華民國○○○○○ ○○○○○支會 | 居服督導 | 2017 年 7 月 21 日 |
| N6 | 非營利組織 | 財團法人○○○○○ ○○○○○○○ | 居服督導 | 2017 年 8 月 30 日 |
| G1 | 政府部門 | 臺中市政府社會局長青 | 社工師 | 2017 年 8 月 10 日 |

| 受訪者代號 | 類型 | 機關單位 | 職稱 | 訪談日期 |
|-------|----|------|----|------|
| | | 福利科 | | |

資料來源：本研究自製

一、訪談提綱

(一) 受訪者：

1. 非營利組織相關業務人員

表 7 為依據研究問題設計之訪談提綱轉換表，從主要研究問題到細目研究問題，再從細目研究問題擬定欲詢問的訪談題目。

表 7：非營利組織深度訪談轉換表

| 主要研究問題 | 細目研究問題 | 分析構面 | 訪談提綱 |
|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------|------|---------------------------------|
| 臺中市 政府與 非營利 組織提 供居家 服務之 協力關 係為 何？ | 一、臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務，雙方協力提供居家服務之契機為何？ | 協力契機 | 1. 請問當初是經由什麼契機開始與臺中市政府合作提供居家服務？ |
| | 二、臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務，雙方協力提供居家服務之動機為何？ | 協力動機 | 2. 請問貴機關與臺中市政府合作提供居家服務的原因是什麼？ |

| 主要研究問題 | 細目研究問題 | 分析構面 | 訪談提綱 |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | 三、臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務，雙方所負責的工作為何？ | 負責工作 | 3. 請問貴機關在與臺中市政府合作提供居家服務的關係中，雙方分別負責什麼樣的工作？ |
| | 四、臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務之個案中，雙方對於各項理論上所建構影響協力之因素（關係對等、共同目標、組織自主性、公開透明、信任關係、實質競爭、溝通協調管道及權責分配）的看法為何？ | 影響協力之因素 | 4. 請問您認為貴機關與臺中市政府的合作目標分別是什麼？ 5. 請問您認為貴機關與臺中市政府在合作提供居家服務上的責任分配清楚嗎？ 6. 請問貴機關在與臺中市政府合作提供居家服務時，雙方之間是如何進行互動？ 7. 請問您認為與臺中市政府彼此間意見的交流或訊息的傳遞狀況為何？ 8. 請問您認為臺中市政府所提供與合作相關的資訊足夠公開清楚嗎？ 9. 請問您認為貴機關與臺中市 |

| 主要研究問題 | 細目研究問題 | 分析構面 | 訪談提綱 |
|--------|---------------------------------------------------|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | <p>政府的合作關係是對等的嗎？</p> <p>10. 請問您認為與臺中市政府合作會使貴機關受到何影響？</p> <p>11. 請問與臺中市政府在提供居家服務上，貴機關有何人力運用方面的問題？例如專業能力是否達到標準或人力是否充足等。</p> |
| | <p>五、臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務之個案中，臺中市的居家服務制度有何差異？</p> | <p>制度差異</p> | <p>12. 請問您認為貴機關在與臺中市政府合作提供居家服務的關係中，臺中市的居家服務制度有何改變嗎？</p> |
| | <p>六、臺中市政府與非營利組織對於彼此之間協力提供居家服務，體認到目前所面臨的困境為何？</p> | <p>協力困境</p> | <p>13. 請問貴機關在與臺中市政府合作提供居家服務的關係中，有遇到哪些問題及困境？</p> <p>(1) 請問有哪些問題及困境是已解決的？如何解決？</p> <p>(2) 請問還有哪些問題及困境還</p> |

| 主要研究問題 | 細目研究問題 | 分析構面 | 訪談提綱 |
|--------|--------|------|-------------|
| | | | 未解決？可以如何解決？ |

資料來源：本研究整理

2. 社會局長青福利科居家服務業務相關負責人員

表 8 為依據研究問題設計之訪談提綱轉換表，從主要研究問題到細目研究問題，再從細目研究問題擬定欲詢問的訪談題目。

表 8：政府部門深度訪談轉換表

| 主要研究問題 | 細目研究問題 | 分析構面 | 訪談提綱 |
|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------|------|---------------------------------|
| 臺中市 政府與 非營利 組織協 力提供 居家服 務之現 況為 何？ | 一、臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務，雙方協力提供居家服務之契機為何？ | 協力契機 | 1. 請問當初是經由什麼契機開始與非營利組織合作提供居家服務？ |
| | 二、臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務，雙方協力提供居家 | 協力動機 | 2. 請問貴機關與非營利組織合作提供居家服務的原因是什麼？ |

| 主要研究問題 | 細目研究問題 | 分析構面 | 訪談提綱 |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | 服務之動機為何？ | | |
| | 三、臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務，雙方所負責的工作為何？ | 負責工作 | 3. 請問貴機關在與非營利組織合作提供居家服務的關係中，雙方分別負責什麼樣的工作？ |
| | 四、藉由本研究所選取臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務之個案，探討雙方對於各項理論上所建構影響協力之因素（關係對等、共同目標、組織自主性、公開透明、信任關係、實質競爭、溝通協調管道及權責分配）的看 | 影響協力之因素 | 4. 請問您認為貴機關與非營利組織的合作目標分別是什麼？ 5. 請問您認為貴機關與非營利組織在合作提供居家服務上的責任分配清楚嗎？ 6. 請問貴機關在與非營利組織合作提供居家服務時，雙方之間是如何進行互動？ 7. 請問您認為與非營利組織彼此間意見的交流或訊息的傳遞狀況為何？ 8. 請問您認為非營利組織所提 |

| 主要研究問題 | 細目研究問題 | 分析構面 | 訪談提綱 |
|--------|----------------------------------------------------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | 法為何？ | | <p>供與合作相關的資訊足夠公開清楚嗎？</p> <p>9. 請問您認為貴機關與非營利組織的合作關係是對等的嗎？</p> <p>10. 請問您認為與非營利組織合作會使貴機關受到何影響？</p> <p>11. 請問與非營利組織在提供居家服務上，貴機關有何人力運用方面的問題？例如專業能力是否達到標準或人力是否充足等。</p> |
| | 五、藉由本研究所選取臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務之個案，探討臺中市的居家服務制度有何變化？ | 制度差異 | 12. 請問您認為貴機關在與非營利組織合作提供居家服務的關係中，臺中市的居家服務制度有何改變嗎？ |
| | 六、臺中市政府與非 | 協力困境 | 13. 請問貴機關在與非營利組織 |

| 主要研究問題 | 細目研究問題 | 分析構面 | 訪談提綱 |
|--------|-----------------------------------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| | 營利組織對於彼此之間協力提供居家服務，體認到目前所面臨的困境為何？ | | 合作提供居家服務的關係中，有遇到哪些問題及困境？ (1) 請問有哪些問題及困境是已解決的？如何解決？ (2) 請問還有哪些問題及困境還未解決？可以如何解決？ |

資料來源：本研究整理

二、深入訪談對象簡介

本研究的訪談對象採用簡單隨機抽樣法（simple random sampling），在承接臺中市政府居家服務業務的十六間非營利組織中，隨機抽取六間非營利組織為研究對象進行深度訪談，分別編號 N1 到 N6，如表 9 所示，在這六個訪談對象中，最早承接臺中市政府的居家服務業務的是 N3，從 1999 年即開始，而從今年（2017 年）才開始承接的有三個，分別是 N1、N2 及 N5，而規模主要是指承接的個案量，依序分為大、中、小三種，規模大是指承接個案量在 100 案（含）以上；規模中是承接個案量在 30 案到 100 案以下；規模小是在 30 案以下，我們可以發現承接最久的兩個非營利組織 N3 及 N4 都是規模大的，而兩個規模小的都是今年（2017 年）才新承接的。

表 9：深入訪談對象簡介表

| 代號 | 開始承接時間 | 規模 |
|----|--------|----|
| N1 | 2017 年 | 小 |
| N2 | 2017 年 | 中 |
| N3 | 1999 年 | 大 |
| N4 | 2007 年 | 大 |
| N5 | 2017 年 | 小 |
| N6 | 2009 年 | 中 |

資料來源：本研究自製

第四節 研究限制

壹、研究範圍之適用性受限

本研究個案的挑選以「臺中市」為例，探討臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務之現況，但因臺中市是六都之一，在社會福利上所獲得的資源較其他縣市多，規模與其他縣市也不同，因此以臺中市的經驗是否能供其他縣市做參考是有待商榷的，適用性會受到限制。

貳、訪談之限制

在訪談結果的獲得上，因礙於研究時程的限制，以及受訪者無意願接受訪談，無法針對所有與臺中市政府協力提供居家服務的非營利組織進行深入訪談。此外，研究問題可能涉及組織內部決策或受訪者有所顧慮，擔心影響組織形象，導致受訪者的回答有所保留，而使訪談結果無法深入問題核心，甚至有失偏頗。

第四章 深度訪談分析

本章為實證分析，藉由深度訪談，探討臺中市政府與非營利組織協力提供臺中市居家服務的現況。以下共分四節：第一節為協力的基本資訊，針對協力當中的基本資訊進行分析，包含協力契機、協力動機、負責工作等，以瞭解臺中市政府與非營利組織之間的關係；第二節為臺中市政府與非營組織對於各項影響協力之因素的看法；第三節為臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務之制度差異，探討臺中市過去、現今及未來在居家服務政策上的轉變；第四節為臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務之困境。

第一節 協力背景

壹、協力契機

一、臺中市政府提供居家服務是基於法律規定

臺中市政府之所以會與非營利組織協力提供居家服務，主要原因是因為居家服務是《老人福利法》第 16 條¹⁰所規定各地方政府必須辦理的業務，因此各個地方政府都必須要為老人提供居家服務。

應該是說公部門在提供居家服務這個是依老人福利法規定，這是法定的業務，規定地方政府就是要提供居家服務這個項目。（G1-0004）

二、臺中市的居家服務協力契機主要是「原本就有承接其他區域的居家服務」與「市政府的邀約」

與臺中市政府協力提供居家服務的非營利組織，歸納其協力契機，一方面是

¹⁰ 《老人福利法》第 16 條：直轄市、縣（市）主管機關應依前項原則，並針對老人需求，提供居家式、社區式或機構式服務，並建構妥善照顧管理機制辦理之。

因為除了目前所承接的區域外，原來還有在承接臺中市其他區域的居家服務或是過去曾經承接過其他區域的居家服務，所以看到臺中市政府有這方面的標案就去投標；另一方面是基於臺中市政府的邀約，居家服務是法律所規定的業務，但臺中市政府由於人力有限，因此需要與非營利組織合作提供居家服務，所以臺中市政府會徵詢一些在社會上有在做老年人相關服務的非營利組織，邀約他們承接臺中市某區的居家服務業務。

其實因為我們母會的話，我們是在居家服務這個部分不是只有第一年，我們目前大概做居服有 20 年的時間了 那其實我們是在臺中市的三個區都有居家服務，那這區是 106 年 1 月才開始，所以我們跟政府的一個合作關係其實是還蠻長久的。（N2-0004）

我們九十六年標到現在這區，在那之前我們單位還有做過其他區，然後九六年是做現在這區，就一直到現在。（N4-0006）

因為我們之前有服務其他區，然後今年的話就想說在這個區域因為我們辦公室在這裡，所以就就近性，想要在地發展，不然這樣每天都要跑其他區也很遠，所以就是今年來這裡標案。（N5-0003）

應該是說副市長欽點我們，因為副市長跟我們的執行長有認識，這區的個案量可能原來的單位負荷不了，所以就另外增加一個，然後我們今年二月開始接居服。（N1-0001）

我們單位以前跟臺中縣就有合作了，因為早期要做居家服的單位沒有那麼多，所以市府他會去尋求社會上一些協會的協助，那我們也剛好這樣的契機所以開始去承接縣政府的居家服務方案，然後做到現在也差不多 10 幾年了。（N3-0002）

我們一直有在做老人方面的業務，然後我們大概是九十九年那時候承接，主要是臺中市政府要找人做居家服務，所以我們就開始進去這樣子。

(N6-0002)

貳、協力動機

一、臺中市政府人力有限，需與非營利組織協力提供居家服務

《老人福利法》第 17 條¹¹規定各地方政府應該自行或結合民間資源提供居家服務，且《老人福利法》第 20 條¹²規定居家服務的提供，於一定項目，應由專業人員為之，但政府單位的人力是有限的，並且居家服務又是一個需要有專業能力的服務，而有居家服務需求的民眾又是這麼的多，所以需要透過與非營利組織合作以提供居家服務。

那公部門你也看到人數就那麼多，可是居家服務的需求是這麼的大，你不太可能是公部門的人去提供這個服務，所以才會有委外這樣子的一個機制。(G1-0004)

居家服務他其實是專業的服務，那你的當然不是說隨隨便便的人都可以來提供，或者是說任何單位都可以來提供，當然會有一些資格的限制或是有一些門檻，所以也是要透過這樣子的方式才能找到好的一個服務提供者。(G1-0005)

二、非營利組織與臺中市政府協力可達成其組織之宗旨

與臺中市政府協力提供居家服務的非營利組織，其協力動機大多是因為透過

¹¹為協助失能之居家老人得到所需之連續性照顧，直轄市、縣(市)主管機關應自行或結合民間資源提供下列居家式服務：

一、醫護服務。二、復健服務。三、身體照顧。四、家務服務。五、關懷訪視服務。六、電話問安服務。七、餐飲服務。八、緊急救援服務。九、住家環境改善服務。十、其他相關之居家式服務。

¹²前三條所定居家式服務、社區式服務與機構式服務提供者資格要件及服務之準則，由中央主管機關會同中央各目的事業主管機關定之。前項服務之提供，於一定項目，應由專業人員為之；其一定項目、專業人員之訓練、資格取得及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

與臺中市政府協力提供居家服務，可以達成其組織的宗旨，這些非營利組織基於宗教情懷或是照顧弱勢的目的，原本就有在做與老年人相關的社區服務，透過與臺中市政府的合作，他們一方面可以持續的做老年人服務，達成其組織的宗旨，另一方面可以藉由政府資源的挹注，讓他們可以擴大其服務的範圍及對象。

因為我們是來自教會單位，一開始也是服務弱勢或是有需要照顧的人，是有教會的宗教情懷所在，然後希望我們這個天主教的福音可以給更多社群的人知道，可以說是最終的目的。（N2-0006）

應該是說我們協會本身有一些牧師他們去組成的，那我們本身組成的目的主要就是希望去關懷社區，那去關懷社區當中就做到老人這一塊，所以市府在尋求合作夥伴的時候，也是以有在做老人的這些機構為主，所以我們就開始來做居家服務。（N3-0004）

就是也算是一半做愛心一半做服務，所以就一直跟市府有長期的配合。（N4-0006）

因為我們透過居家服務去提供長輩服務，其實我們會發覺很多的故事跟很多我們想要做的事情，包括長輩的圓夢，還有幫長輩發現他們的能力跟本事，我們可以實踐他們在社區裡面越老活得越好的一個境界，所以當初我們會接是因為這個出發點這樣子。（N6-0003）

參、協力過程中雙方所負責的工作

一、臺中市政府社會局長青福利科負責規劃與監督非營利組織執行居家服務

臺中市政府與非營利組織在協力提供居家服務的過程當中，政府部門的負責單位主要是臺中市政府社會局長青福利科，臺中市政府社會局長青福利科主要是負責居家服務業務從一開始的招標、評選、簽約，到非營利組織開始提供居家服務的履約管理，履約管理就包含查核單位提供服務的情形、居家服務員的認證資

格及教育訓練等，到最後的核銷、個案申訴的處理等。

一般來說以招標採購的流程，一開始一定是我們要招標，然後製作招標文件、公告、辦理評選找到我們的簽約廠商，然後就會進入履約管理，可能會要求單位依契約提供服務，居家服務人員的資格跟人員的管理、在職的教育訓練、健康檢查，會有品質的檢測、滿意度的調查，我們每一季都還是會有辦理核銷的部分，還有一些個案的陳情、申訴要處理。(G1-0008)

二、非營利組織負責執行居家服務

非營利組織部分，主要可以分為居家服務督導及居家服務照顧員兩部分，居家服務督導負責安排居家服務照顧員提供居家服務的時數及薪資的計算、辦理對政府部門的核銷業務及處理個案的申訴狀況等，只要是與居家服務相關的業務都是居家服務督導需要負責處理的；而居家服務照顧員主要就是負責提供個案居家服務。

應該是說我們是服務提供者，那社會局等於是我們的委托者，那我們必須按照我們的計劃派居家服務員去個案家服務，我們的服務必須符合市府規定的品質，所以他有一點像出錢的人也是我們的監督者。(N3-0008)

就是居家服務的相關業務，包括像對公部門的核銷，或是說個案的狀況要排除，譬如說跟居服員或單位有什麼問題，那就是我們都做一個排除的動作，找出問題的根源。(N4-0009)

我們負責提供服務，然後如果服務過程中有什麼問題，市府那邊會去做可能稽核，他會定期每一季都來稽核，查核我們的進度狀況。(N5-0009)

我的工作內容，我是社工督導，所以我的工作就是所有的業務我都會去做控管，不管是財務啊或是進度啊還有還有人事的督導、考核跟那個就是教育啊都有這樣子。(N6-0007)

第二節 對於各項影響協力之因素的看法

壹、關係對等

一、非營利組織不認為與臺中市政府的關係對等

在理想的狀況下，非營利組織與政府部門的協力關係中，應具有彼此協力合作、資源聯合、平等協調的關係，政府部門與非營利組織應是對等的主體，彼此之間是夥伴，應該是處於平等的地位來溝通協商以及進行合作提供服務，彼此沒有上下、主從等層級關係的分別（陳敦源、張世杰，2010：36）。但從實際的訪談資料中我們可以發現，有非營利組織認為在某些事情上面，與市政府是處於對等的地位，或是要看不同的承辦，有些承辦與非營利組織的相處就是對等的，但有些就是以上對下的方式，當然絕大部分的非營利組織還是都認為與市政府的協力關係並不是對等的關係，因為畢竟市政府是提供經費的「委託者」，當市政府有什麼要求時，非營利組織也只能盡量配合。

在怎樣決策者現在還是操控在專員那邊，因為我們也只能負責就是說我們發現個案有什麼問題，那我們就要把這狀況跟專員講，專員他要聽取我們的意見之後覺得 OK，那他可能會複評或是直接叫我們線上變更，所以決策者大部分現在還是在專員的身上，我們只是負責執行面而已。

(N1-0008)

我們是服務提供者，那社會局等於是我們的委托者，他有一點像出錢的人也是我們的監督者，有些事情又是夥伴關係，所以有時候要看事情，他的位階可能是跟我們平等，也可能是我們上面的主管單位，大部分的決策應該是說上下的關係比較多一點。（N3-0008）

這些遊戲規則是市府訂的，你要招標的時候，就看我能不能玩，如果可以玩的話就來招標，市府也是看他訂的遊戲規則，來招標的人有沒有辦法照他定的規則下去進行，遊戲規則的訂定跟執行都是市府決定的，所以我才會一直說是有上下關係存在的部分，基本上你在招標的時候就已經把遊戲規則訂好了，那也就是說市府要做的就是有沒有照遊戲規則去玩。（N3-0010）

講實話一直都是這樣，因為也不可能我們跟他們平等，不可能平等是一定的，上對下的關係一定是存在的，沒有辦法是達到一個平等，因為也許個案一通投訴電話，他們上面期待我們怎麼做，也許我們就會往這個方向走，講白一點，大家都不想被列為黑名單。（N4-0017）

其實要看業務，每個不同的業務承辦多少會不太一樣，就會變成說你說平等嗎，當然不是完全平等，因為畢竟他們就是給錢的單位，就是政府的錢，所以其實當他們要什麼的時候，我們只能配合，我們不能說不要，但也有些東西是可以跟他們溝通的。（N6-0014）

二、臺中市政府的承辦認為「政府採購法」的精神使政府部門與非營利組織間不對等

臺中市政府的承辦也希望說與非營利組織間的關係是對等的，但他提到說「政府採購法」的精神使政府部門與非營利組織間就不是對等的關係，「政府採購法」的本質與協力的理念有所衝突，對於單位來說，他們是承接政府部門的這個案子，領政府部門的經費，所以對他們來說那個關係上當然是不對等的，而臺中市政府的承辦也說這可能要看人或看單位吧，因為居家服務這個業務的互動

是比較多的，一開始單位可能會覺得說你是政府部門，我們是領你們經費的單位，可能在互動上就會對你比較畏懼，可是其實只要經過幾次的互動之後，臺中市政府的承辦與非營利組織間對等的討論他們所遇到的問題，逐漸的可以建立起互信的基礎，彼此的關係也會較為拉近，臺中市政府的承辦也認為這樣子是比較趨向他自己所期待的對等關係。

我當然會希望是對等的，可是政府採購法的精神跟接受委托單位的關係本來就是不對等的，如果說單位他一開始覺得說你是在公部門的位置，在上位，可能對話起來會比較畏縮或是必恭必敬的，可是其實多幾次互動或者單位遇到問題我們對等的來做討論，幾次之後其實那個關係就可以比較拉近，我覺得那樣子的狀態也可以比較趨向我自己所期待的對等的關係。（G1-0015）

貳、臺中市政府與非營利組織具有共同目標

公部門及私部門各有不同的本位主義，而參與者若能清楚分享共同目的，認同目標，將可達到共識的確立，尊重彼此不同的立場，有利於溝通進行（林淑馨 2012：573-574）。從訪談的資料我們可以得知臺中市政府與非營利組織具有共同的目標，各非營利組織之所以會承接居家服務大都是想達成服務社區、照顧老年人等的目標，而臺中市政府的目標就是希望可以滿足市民對於居家服務的需求，因此雙方在協力上的目標就十分的相近。

因為教會的關係，我希望去回饋社區，然後我需要一個組織的方式去跟政府對話，因為如果我是以教會去跟政府對話，那就變成是宗教團體去對話，就不是社會福利了，那我們是希望教會能夠去服務社區，所以需要去成立這一個協會來去跟政府做互動，所以我們的理念跟市府的理念是相符合的，因此就開始進行這樣的服務。（N3-0005）

主要就是推在地化的服務，服務在地老人，讓失能者也可以在家安享晚年，政府推的長照 2.0 這些業務都是希望在地化，除了減輕家屬的負擔，也不管說是失能的老人或是身障都可以在家接受服務。（N4-0007）

目標其實我們每年都會以臺中市人口的需求，去規劃說要達到一個什麼樣的服務量，也是希望透過這樣子可以滿足市民的一個在居家服務的需求。（G1-0006）

參、臺中市政府與非營利組織皆認為組織自主性會受影響

政府資源的補助是許多非營利組織能否繼續經營的關鍵因素，但隨著政府補助的經費越多，非營利組織募款的難度也隨著增加，過度依賴政府經費的補助可能導致容易被政府部門所控制，影響組織自主性，一個組織越是依賴外在資源提供者給予的資源，則外在資源提供者越有能力去影響組織的產出結果（趙碧華，2004：119；林淑馨，2012：113；魏季李，2015：120）。

有非營利組織認為說因為承接了政府的居家服務業務，所以多少會被政府影響其組織的發展方向，因為你下一次如果還想要再承接政府的業務的話，你就容易只去思考說要怎麼做才能承接，會往政府希望的方向走，進而忽略自己本身的組織使命，尤其是經費仰賴政府補助越多的非營利組織越有這種情形會發生，而臺中市政府也不希望說有非營利組織只是單純的想要承接政府的業務而去成立非營利組織，缺少自己的組織宗旨，這種非營利組織容易受到政府的影響，因為他除了政府的經費補助外，組織本身並沒影募款或是其他籌措財源的能力；而有非營利組織則認為說組織自主性不會受到政府的影響，其原因是他們組織沒有承接很多政府的業務，因此覺得不容易受到政府的影響。

他有很大的一個部分會被政策所左右他自己的發展方向，我們現在甚至可以到百分之八十的都是依賴政府的方案，就會被政策綁著走，你機關自己的使命就會變成相對的不是這麼重要，因為你生存是依賴政府，變成你自己本身的使命感比較薄弱，而是我怎麼樣去拿到下一個標案，因為我百分之八十依賴政府，所以相對的你要去培養其他的就沒有足夠的能量跟能力去進行。（N3-0016）

我覺得多半會跟著政府的決策走，一定會，因為我們要提供服務所以一定會有評鑑，評鑑的方向政府希望的方向，就會漸漸朝他喜好的那個方向去執行，一定會被影響。（N5-0051）

倒也還好，因為我們家業務本來就不多，我們就只有標他們的居家跟據點。（N4-0032）

單位很明確知道他就是要做這件事情，那他就是各項服務他都要去做，不管是跟政府合作還是他要自己去做募款，像這樣子的單位的話，政府財源的挹注對他們來說是實踐它組織的精神的一個好的方式，有些單位他成立這個組織，單純只是為了承接政府的案子，透過政府的案子補助的財源，讓這個單位可以營運下去，他沒有一個很明確的宗旨，他一旦沒有公部門的錢，他的財源就會立刻受到影響。（G1-0016）

肆、公開透明

一、非營利組織大都認為臺中市政府所提供的資訊足夠公開透明

林淑馨（2006：64）根據日本政府的「非營利組織對於與政府合作的意識調查」的報告書中顯示：「非營利組織之所以不願與政府合夥的理由包括缺乏與政府合夥的資訊與知識，以及政府對於非營利組織的不了解等項因素。」

從我們的訪談資料可以得知，大多數已經跟臺中市政府協力的非營利組織都認為臺中市政府的資訊足夠的公開透明，因為他們認為居家服務的標案是屬於公開招標的，所以他們都知道這方面的資訊，所以認為足夠公開清楚，但也有非營利組織提到說如果對象是一般民眾那可能就不是很清楚了，因為居家服務這個業務雖然說是公開招標，但一般的民眾會知道說要去哪裡找嗎？當然表面上是很公開，公開招標的標案可能放在網路大家都可以進去瀏覽，但問題是你放的位置是不是那麼的親民，讓人容易找到，這個就是要值得考量的。

清楚，因為這個本來就是公開招標的東西，所以也會有所謂的邀標書等等，那你就是看清楚下定決心了再投標。(N4-0015)

都還蠻清楚的，因為有這些資訊我們才知道要去標，所以資訊方面我是覺得蠻清楚的，也還蠻公開的。(N5-0013)

那如果政府跟我們之間的話，通常就是標案的時候，確定標到了以後就會有那個契約書的內容就會出來，所以其實應該也算是公開。(N6-0013)

公開清楚要看對象是誰，如果對象是民眾，那應該還不是很清楚，居家服務這一塊他是公開招標，問題是公開招標到底有多少人可以知道標案在哪裡，還是只有少數做政府標案的人知道政府標要去哪裡找，所以你說政府的資訊是不是公開，在某方面來講當然是公開，但是他的公開是不是公開到讓大家知道，我會覺得這個部分倒是還有爭議。(N3-0014)

二、臺中市政府與非營利組織皆認為關於政策變動的相關資訊不夠清楚

近幾年政策的變動十分的頻繁，因此關於這方面的資訊有非營利組織認為不夠的公開透明，但他們也知道這不是臺中市政府可以控制的，因為政策的變動是基於中央部會，例如社家署等，臺中市政府的承辦也有提到說如果是這個部分的話他也只能盡力，因為很多新的政策都還在試辦階段，中央也沒有一個很明確的

實施方式，有一些比較細節的東西，可能就需要臺中市政府與非營利組織一同摸索，如果說有產生什麼問題的話，臺中市政府會再趕快跟各非營利組織更新說在這個問題上可以怎麼處理，目前臺中市政府的承辦是採這樣子的方式，比較像是滾動式的修正。

如果說要期待一開始就把所有的事情講得清楚明白，在這一塊試辦的部分是沒有辦法，臺中市政府的承辦只能說他們與非營利組織間的溝通管道是暢通的，如果他們從中央獲得了什麼樣的訊息，他們會透過一些方式，譬如說他們自己辦教育訓練，或者是在聯繫會報的時候行政布達，這樣會有比較多的時間可以跟單位面對面的溝通討論，透過這樣子的方式讓單位可以在這些試辦的訊息上比較清楚了解。

政策變動很難說，因為這不是市府說了算，因為這個會卡到上面社家署那塊，中央有什麼變動，那社會局那邊就是接收到中央的訊息然後傳到單位，所以有可能今天講明天不一樣，或是後天不一樣，所以其實這個部分的話如果是政策方面的話就會比較準確性不一定會這麼高，因為隨時都會在變。(N4-0016)

哪個時候市府那邊也不確定，但是有跟我們說明說有這個資訊，叫我們做一些準備這樣子，所以資訊方面我是覺得蠻清楚的，也還蠻公開的。(N5-0013)

如果說是在以前我可以跟你講說是OK的，可是因為最近制度變化的比較快，就是中央也有一些變化，如果說是舊制的部分其實他都很清楚，可是新制的部分因為中央現在還在試辦，其實中央也沒有說的很明確，那我們可能就要自己摸索，或者是說等單位實際執行發現問題他可能跟我們做討論。(G1-0014)

伍、臺中市政府與合作過的非營利組織間具有信任關係

協力中的參與者經由長期的溝通互動來了解彼此，才能培養信任關係，當雙方具有互信基礎之後，就成為一項十分重要且有用的資源，其不僅是分享資源、共擔責任以及共享成果等協力概念的基礎，更可以減少後續協力過程中的交易成本，參與者間的彼此信任，其最終的目的在於期望能提高產品或服務的品質（陳恆鈞，2008：3；許耿銘，2009：57；陳敦源，2010：37）。

由文獻可以得知信任關係的建立並非一朝一夕可以達成的，需要雙方長久以來的接觸才能培養，而與臺中市政府協力提供居家服務的非營利組織中，有些因為已經與臺中市政府合作許久，臺中市政府十分的信任他的服務是有品質的，因此如果有什麼業務也會請非營利組織幫忙；相對的非營利組織也是信任臺中市政府的，如果有困難會請臺中市政府提供支持，而臺中市政府要推行業務也會幫忙去做，在具有信任關係的前提之下，雙方展現出互助的精神。

其實我們基金會的案子全部都是市政府的，因為我們也長期合作下來，就是市政府也蠻信任我們的一個服務，他也蠻了解我們的服務是有品質的，所以常常會有一些業務或是宣導會請我們這邊幫忙。(N2-0015)

因為我們的信任關係還夠，所以我們如果遇到業務上有什麼樣的困難，我們就是會隨時可以打電話這樣子，或是跟他們做一些溝通，通常都可以得到一些支持，這是其中一個，我覺得就是互相的，如果說是政府這邊要推什麼樣的業務的話，也是會想到我們這樣子，然後會推薦我們去做這個業務。(N2-0016)

對，我覺得我們跟臺中市政府之間的關係是信任的。(N6-0024)

陸、實質競爭

一、實務上要有如文獻所說的實質競爭有其困難

如果在競標過程中，有足夠的競爭者彼此之間相互競爭，政府就可以透過此市場競爭機制遴選出較優質的受委託者，雖然目前臺灣的非營利組織數量眾多，但社服型非營利組織往往缺乏實質競爭，在委託競標過程中呈現參與競標的非營利組織只有少數幾家，在選擇稀少的情形下進行委託，無法達到期望透過競爭機制選擇較優質競爭者的目標，且容易導致非營利組織一但取得一次承辦權，下一次也有很大的機會是由其接受委託（劉淑瓊，1998：23；趙碧華，2004：9；孫煒，2016：4）。

文獻提出要有足夠的競爭者來競標才可以透過市場機制遴選出較優質的服務提供者，但在實務上要達成這樣的目標是有其困難度的，原先提供服務的非營利組織其優勢在於他們現在有正在提供服務的各種人員，如果想競爭的非營利組織要介入這個市場，首先要考慮的因素在於是否有足夠的人力可以服務一個區域的個案，假設這一區有數十甚至上百個個案，你就要準備好相對的人力，如果原先負責的非營利組織沒有承接到這一區的居家服務業務，他的服務提供時間可能是在 12 月 31 日結束，新承接的非營利組織就必須在隔天，也就是 1 月 1 日，就要有可以負責全部個案的人力到位，否則市府就會遭受責難。

且臺中市政府也期望可以無縫接軌，所以新承接的非營利組織要去競爭的時候，就要有辦法說現在馬上可以提供這些個案服務，才有機會跟原先的非營利組織競爭，否則在這塊來說相對會是一個弱勢，但在實務上，除非要來競爭的非營利組織原先就有在做相關的服務，不然是要準備好充足的人力是有其困難的，這也導致了臺中市的居家服務業務鮮少有競爭者前來競爭

舊的單位有一定的優勢，所以說有人來跟我們競爭，但還是會被我們擊敗，因為基本上他的這種招標方式是一種保護現任者的方式，其實是一種保護經濟。（N3-0011）

好像只有一個，因為我們標案會有所謂的簡報，讓如果簡報分數不到就會被打退，所以就還好。（N4-0028）

就一家而已吧。（N5-0028）

當然也是有過，然後但是久了以後好像就漸漸沒有，那居服的話會有人競標，但是後來能接得不多，因為你看六、七十個個案，然後二十個服務員，如果他要來跟我們競標的話，其實他要衡量非常多，而且他要非常有能力。（N6-0019）

二、臺中市政府期望有新的非營利組織進入

有訪談者提到說臺中市政府也不太會希望說更換提供服務的非營利組織，因為如果是從來沒有接觸過政府承接案或是做過居服的非營利組織來做的話，臺中市政府也會感到困擾，因為承接的非營利組織必須要排定居服員的服務班表、要處理個案的各種問題，還有是像行政核銷作業、評鑑等等的業務，沒接觸過的非營利組織一定是不熟悉的，只能頻繁的詢問市政府的承辦人員，市政府的承辦人員也只能從頭一一的教導他們。

臺中市政府的承辦也提到說原先就有在提供服務的單位，因為對於整體的狀況較為清楚，如果可以繼續的提供服務當然是一件好事，可是臺中市政府的承辦也會希望說有更多品質優良且真的有心想要提供服務的單位進來，畢竟居家服務的需求變多了，有新的單位進來可以讓原本的市場不會僅限於某些的服務提供者，因為如果都同樣是這些單位，其實不太會有什麼競爭出現，而且有一些單位他可能做很久了，就會覺得說怎麼做都是這樣子，也沒有人會來跟我競爭，我也不擔心或者一直督促自己要有所提升，可是如果今天有新的競爭者進來的話，就會

有一些壓力或者是說有一些不同想法的激盪，因為原本的這些單位他可能對服務的想像已經侷限在一個框架裡頭，可是如果有新的單位進來的話，他可能就會有些不同的想法法，可以互相的交流激盪的，臺中市政府的承辦覺得這可能會對整個服務面來說是以所助益的。

其實市府本來就不會希望說換單位。（N4-0028）

原本的這些單位在服務的提供上當然是熟悉的，如果他們可以延續服務的話當然是好的，可是我自己也會希望說可以有更多品質優良、真的有心想要提供服務的單位進來，可是我的前提是他應該要經過一個公開、公正而且是真的可以找到好單位的機制，然後把這些單位找進來一起提供服務，就我也希望可以這樣子。（G1-0031）

柒、臺中市政府與各非營利組織間的溝通協調管道暢通

不同的組織有其不同的文化及運作模式，這些差異都是在協力過程當中需要克服的，所以在協力過程中，溝通協調是十分重要的因素，因此需要建立一套完善的溝通協調機制（李長晏，2005：29）。綜觀個訪談資料我們可以得知，目前臺中市政府與各個承接臺中市居家服務的非營利組織之間，有以下幾種溝通協調管道：第一就是電話，這也是各非營利組織與臺中市政府承辦間最常使用的溝通方式；第二是e-mail，如果有一些資訊需要傳達給各非營利組織也會使用e-mail的方式；第三是使用LINE，臺中市政府的承辦與所有承接臺中市政府居家服務業務的非營利組織間，有一個共同的群組，如果說有時候有一些比較立即性的事務需要跟大家討論時，就會直接透過LINE進行溝通；第四種是聯繫會報，以上三種都是屬於日常時的溝通管道，而聯繫會報則是每一季會召開一次，參與者是臺中市政府的承辦與所有承接臺中市政府居家服務業務的非營利組織承辦，並且是強制要求參加的，在這聯繫會報上，市政府承辦會就業務執行面做一些報告，如果有一些行政布達的部分也會透過聯繫會議來跟各單位告知，請單位要配合，那各

單位也可以透過這個聯繫會議說他在實務面上遇到的一些困難或者是有一些建議，希望臺中市政府可以改善的地方，透過提案或是討論的方式來尋求解決的辦法，是屬於較正式性的溝通協調管道。

平常的電話，如果說業務上比較立即性的，或是 e-mail，我是我們有設一個 LINE 的群組，那如果說是比較正式性的，可能會透過會議的方式，那他也會有一個每一季的查核，也會進行一些業務的了解，如果有什麼狀況他當下會跟我們做溝通。（N2-0009）

其實每三個月我們就會有一次的聯繫會報，那當然有什麼事情我們有 Line 的群組，然後也是會有 e-mail 跟電話的聯繫，基本上都是事情發生的時候 case by case 的去談。（N3-0012）

主要是透過打電話的方式，我們每一季市府會跟所有居家單位開一個聯繫會報，市府的承辦跟我們所有的居服單位會有一個共同的群組，那有什麼訊息要 PO 或有什麼狀況要跟大家討論，有時候打電話講會太慢，就會直接 PO 在 LINE 上面，所以就會在 LINE 跟大家互動，所以我們的互動就是面訪、電訪還有 LINE，也會有 EMAIL。（N4-0013）

用電話，或者是開會，定期會開聯繫會議，聯繫會議就是找大臺中地區的居服單位，一起去開會，然後把有什麼問題提出來，就是類似團體的督導這樣子，可是他是市府對那些民間單位報告，包括我們這樣子。（N5-0011）

我們都是靠電話跟 e-mail 比較多，幾乎每天都會連絡吧，那接觸的內容大概都是可能像每個月要核銷啊，然後還有一些政令的宣布啊，然後還有一些就是可能申訴。（N6-0012）

我們每季都會跟單位召開聯繫會議，那聯繫會議的部分主要就是就業務執行面做一些報告，如果我們有一些行政布達的部分就會透過聯繫會議來跟單位告知，請單位要配合，那單位也可以透過這個聯繫會議說他在實務面遇到一些困難或者是有一些建議希望改善的地方，透過提案或是討論的方式來尋求解決，那一般就是我們比較常用電話，因為我們單位數非常的多，那最直接就是用電話聯絡或是用e-mail。（G1-0010）

捌、臺中市政府與非營利組織皆認為雙方的權責分配是清楚的

協力的發展必須明訂各參與者之間的權利與義務範圍，以確認彼此的責任，進而保障公眾的利益（鄭錫鏞，2008：7-8；林淑馨，2012：118）。經由訪談資料得知，大多數的非營利組織都認為與臺中市政府間的權責分配是清楚的，究其原因是因為在承接臺中市政府的居家服務業務時，臺中市政府會與承接的非營利組織簽訂合約，清楚的明訂各項權利義務，譬如在臺中市政府與承辦的非營利組織所簽訂的合約中有「受託單位應配合或遵守辦理事項」，其中的第十五點記載：「居家服務督導員每月應電話（或其他溝通工具）訪問居家服務對象至少1次，每3個月應至少訪視1次，並視服務對象需要不定期實地督導照顧服務員服務情況，並應掌握服務對象情況。」

有受訪者認為說與臺中市政府合作提供居家服務業務當中的權利義務關係是清楚的，因為在一開始要招標的時候，臺中市政府就已經訂定出他的遊戲規則，會去投標的非營利組織必定是知道他的遊戲規則了，不然也不會去投標，而得標之後非營利組織所擁有的各項權利義務也明定在合約上，臺中市政府也依照當初所簽訂的合約進行履約管理，如果有不清楚的地方也只需要打個電話去詢問市府的承辦人員即可；而臺中市政府的承辦人員也認為在這協力當中，雙方的權利義務是清楚的，因為臺中市政府與非營利組織合作提供居家服務已經行之有年了，如果有什麼不清楚的地方或疑慮也都有逐年在改善，所以各種的法規也已經十分成熟及明確，並且在合約上也訂定得很清楚，來承接的單位一定知道雙方的權利義務為何。

蠻清楚的，我們主要是提供服務，那我們責任義務把服務的個案照顧好，也會跟臺中市市政府他們講這樣子的一個情況，那他們也會給我們知道這個個案要怎麼處理，因為畢竟他是我們的主管機關，另外像他服務上有一些規定，凡是這種服務上的規定的時辰或做法，這一些其實都要按照招標的契約書上來提供服務。（N2-0008）

基本上，這是一個招標的案子，招標的案子都有一套遊戲的規則，這些遊戲規則是市府訂的，你要招標的時候，就看我能不能玩，如果可以玩的話就來招標，市府也是看他訂的遊戲規則，來招標的人有沒有辦法照他定的規則下去進行，遊戲規則的訂定跟執行都是市府決定的，所以我才會一直說是有上下關係存在的部分，基本上你在招標的時候就已經把遊戲規則訂好了，那也就是說市府要做的就是有沒有照遊戲規則去玩。（N3-0010）

應該說之前也很清楚，只是今年開始更明確了，因為有些契約就是要透過申訴才知道這裡要再做修正，只是說像今年的契約可能到年底會再修正，因為如果又發生一些申訴的案件，明年可能又會用新的契約來去做更好的，所以我覺得一年比一年好。（N5-0010）

大致上是明確的，如果覺得有模糊的話就是打電話問一下就可以了。（N6-0008）

我覺得還蠻清楚的，因為畢竟居家服務這個業務行之有年了，法規的部分相關規定也很成熟跟明確，所以其實我們在製作招標文件上，對於這些權利義務關係我們都訂的蠻明確的，就是單位其實也都很清楚。（G1-0009）

第三節 協力之制度差異

壹、區域變動

目前臺中市政府的各區居家服務支援中心由 2016 年的 14 個區域並且是以一區一間非營利組織負責的方式提供服務，如表 10 所示，在 2017 年改為 17 個區域並且有些區域是由兩間非營利組織所負責，例如山線二區、海線三區、中西區、北區及西屯區，如表 11 所示。這個作法並不是把原先的非營利組織更換，而是把負責的區域重新做劃分及加入新的非營利組織，因為有些區域需要居家服務的人數太多，單靠一間非營利組織無法負荷，因此透過區域的重新劃分，把服務區域的範圍縮小，甚至在某些區域再分為兩間非營利組織負責，這也間接地降低非營利組織加入的門檻，想要與臺中市政府協力提供居家服務的非營利組織可以不需要像以往準備大量的人力負責提供居家服務。

一方面就是需求增加，因為我們原本劃區是只有劃14區，那有些區域真的範圍非常大，某些區域他的老人比例就比較高，所以有時候你看他可能是一個小區，可是他老人人口數非常多，所以我們有針對這樣子的區域做調整，主要是還是回應到需求，所以我們還是希望說把區域劃小，或者是說人口比較多的地方我們可能增加單位，來分散那個量。（G1-0022）

表 10：105 年度臺中市各區居家服務支援中心

| 區域 | 服務區域 | 單位名稱 |
|------|-------|------------------|
| 山線一區 | 東勢、和平 | 財團法人中華基督教福音信義傳道會 |

| 區域 | 服務區域 | 單位名稱 |
|------|-------------|-------------------------|
| 山線二區 | 豐原、石岡、新社 | 財團法人老五老基金會 |
| 山線三區 | 后里、神岡、大雅、潭子 | 財團法人臺中市私立龍眼林社會福利慈善事業基金會 |
| 海線一區 | 烏日、龍井、大肚 | 社團法人臺灣省社區關懷協會 |
| 海線二區 | 沙鹿、梧棲、清水 | 財團法人童傳盛文教基金會 |
| 海線三區 | 外埔、大甲、大安 | 財團法人臺灣省私立永信社會福利基金會 |
| 屯區 | 大里、太平、霧峰 | 財團法人弘道老人福利基金會 |
| | 東區 | 社團法人臺中市社會關懷服務協會 |
| | 中西區 | 財團法人天主教聖母聖心修女會 |
| | 南區 | 社團法人臺灣省慈心協會 |

| 區域 | 服務區域 | 單位名稱 |
|----|------|------------------|
| | 北區 | 財團法人天主教曉明社會福利基金會 |
| | 西屯區 | 財團法人弘道老人福利基金會 |
| | 南屯區 | 財團法人全成社會福利基金會 |
| | 北屯區 | 財團法人老五老基金會 |

資料來源：臺中市政府社會局臺中市各區居家服務支援中心（2016）

表 11：106 年度臺中市各區居家服務支援中心

| 區域 | 服務區域 | 單位名稱 |
|------|----------|-------------------------|
| 山線一區 | 東勢、和平 | 財團法人中華基督教福音信義傳道會 |
| 山線二區 | 豐原、石岡、新社 | 財團法人老五老基金會 |
| | | 社團法人中華民國紅十字會臺灣省臺中市支會 |
| 山線三區 | 后里、神岡 | 財團法人臺中市私立龍眼林社會福利慈善事業基金會 |
| 山線四區 | 大雅、潭子 | 財團法人臺中市私立龍眼林社會福 |

| 區域 | 服務區域 | 單位名稱 |
|------|----------|------------------------|
| | | 利慈善事業基金會 |
| 海線一區 | 烏日、大肚 | 社團法人臺灣省社區關懷協會 |
| 海線二區 | 沙鹿、龍井 | 財團法人童傳盛文教基金會 |
| 海線三區 | 梧棲、清水 | 財團法人童傳盛文教基金會 |
| | | 社團法人臺灣福氣社區關懷協會 |
| 海線四區 | 外埔、大甲、大安 | 財團法人臺灣省私立永信社會福利基金會 |
| 屯區 | 大里、霧峰 | 財團法人弘道老人福利基金會 |
| 太平區 | | 財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會 |
| 東區 | | 社團法人臺中市社會關懷服務協會 |
| 中西區 | | 財團法人天主教聖母聖心修女會 |
| | | 社團法人中華民國紅十字會臺灣省臺中市支會 |
| 南區 | | 社團法人臺灣省慈心協會 |
| 北區 | | 財團法人天主教曉明社會福利基金會 |
| | | 財團法人臺中市私立真愛社會福利慈善事業基金會 |

| 區域 | 服務區域 | 單位名稱 |
|----|------|------------------|
| | 西屯區 | 財團法人弘道老人福利基金會 |
| | | 財團法人天主教曉明社會福利基金會 |
| | 南屯區 | 財團法人全成社會福利基金會 |
| | 北屯區 | 財團法人老五老基金會 |

資料來源：臺中市政府社會局臺中市各區居家服務支援中心（2017）

貳、評鑑制度

一、非營利組織認為舊的評鑑制度太過麻煩

臺中市政府針對今年的居家服務的評鑑制度有做了一個改變，從過去傳統的評鑑方式改為「培力輔導」的方式，非營利組織大都認為過去的評鑑方式太過繁瑣，有太多的指標，必須針對每項指標來準備，因此需要花費不少的時間來準備許多紙本的資料以供評審委員們查閱，增加非營利組織的工作負擔，並且受訪者也對這樣的評鑑方式採取保留的態度，認為這樣的評鑑方式是否真的可以反映出一個單位的成效。

評鑑是他事先會先給我們評鑑指標，讓我們就照著指標來準備東西，問題是說評鑑的指標真的是太多了，所以你要準備的東西很多，那就會額外造成一些負擔。（N1-0047）

我覺得今年這個還不錯，因為至少不用花這麼多的心力做那些無謂的紙本。（N4-0024）

評鑑指標就是比較偏向文書，要準備一些紙本的東西，我是覺得說長久以往下來也會變成流於一個形式，變成是說也蠻增加工作人員的行政負擔，但是它是不是真的能夠去反映一個單位的成效。（N2-0021）

你有看到我們對面那一排嗎？浪費紙，指標大概有五十幾個，你就是分指標做，所以我覺得太繁雜了，這是加重各單位的負擔，因為光是做評鑑也許我們就要花兩到三個月來做那一些東西。（N4-0022）

二、非營利組織大都對於新的評鑑制度抱持正面的看法

而臺中市政府採用新的評鑑方式稱為「培力輔導」，不需要像之前傳統的評鑑方式一樣，準備許多的紙本資料，而是各個非營利組織邀請輔導委員去單位訪視，有什麼問題可以直接提問或是跟評審委員討論要怎麼做來讓單位進步，之後單位會做一個小型的成果發表來展現這段時間跟評審委員努力的地方，透過「培力輔導」的方式，一方面讓非營利組織可以省下許多做評鑑資料的時間，另一方面，也可以讓各非營利組織針對他們自己的狀況做改進，且受訪者們認為新的評鑑方式對於服務的進步是比較有用的，所以大都對新的評鑑方式抱持正面的看法。

今年用培力的，他請委員來我們單位直接看我們有什麼問題，就直接問委員，或是委員看到我們有什麼缺點，他直接提供意見給我們，就很像老師來巡察，那這一次是用培力的方式來取代評鑑，不然以前評鑑是要準備很多紙本的東西。（N1-0043）

我們就是自己提問題，然後跟評鑑委員做溝通，那評鑑委員會給我們一些意見，然後我們再去做，我們提的問題是真的是機構感受到說你需要改變的，或是你有問題你想要去做改變的，完了之後會有一次在做發表，然後我是覺得說這樣的模式是真的比較針對說單位的問題跟需求來做，所以我覺得蠻好的，是今年才開始這樣子。（N2-0021）

我們以前評鑑太多在每個小項目裡面，我現在只要針對自己的問題你去列出來，然後老師來輔導你們怎麼樣去成長，你可以去檢視自己的缺點或者是你自己需要進步的是什麼。（N3-0024）

我覺得是比較好，因為他是讓新單位不用再做那些文書資料，因為新單位就是不知道要怎麼做了，所以才要透過培力，讓評鑑老師帶著我們，看要怎麼找出方式讓新單位可以慢慢提升起來，如果他面臨的是去年那樣評鑑的話，一定會很慘，因為他不知道要怎麼做，他沒做過。（N5-0023）

三、有非營利組織認為對於評鑑方式的改變，臺中市政府應再做更詳細的說明

大多數的非營利組織對於新的評鑑制度都是抱持正面的看法，認為這是一個立意良善的新措施，可以減輕非營利組織的負擔，但有非營利組織認為臺中市政府在改變評鑑制度時所作的說明不足，有開說明會但也許不夠詳細，加上對於新的評鑑方式大家都是不熟悉的，以往大家習慣的是要準備許多的紙本資料，今年卻是都不需要準備了，面對新的評鑑制度反而容易慌了手腳，原本是一個立意良善的新措施卻導致其無法達到原先所要達成的目標。

你有沒有一個過度或者是教這些單位你怎麼去做，你只是說沒關係有老師會輔導你，問題是大家都沒有接觸過這樣行的一個輔導方式，是不是有更精緻的說明，而不是只有跟你們說我們今年預計怎麼做，然後那個部分大概怎麼去進行。（N3-0087）

四、臺中市政府的承辦對於評鑑方式的改變採取開放的態度

臺中市政府的承辦提到說評鑑有一些不同的形式，如果是第一年新承接的非營利組織，會不希望說一開始就用評鑑這樣子的框架來直接要求他們，畢竟他是一個新進入的單位，如果用傳統的評鑑方式他們可能會不清楚該如

何準備各種評鑑資料，那麼評鑑也就失去他的初衷，所以針對第一年新承接的非營利組織會比較注重的是培植他的能量。

如果不是第一年承接的非營利組織，今年（2017年）以前就是採用傳統的評鑑方式，評鑑的指標就是依照中央評鑑的指標，臺中市政府的承辦會邀請在相關領域的專家學者依照指標進行評鑑，如果說有非營利組織經過幾年的評鑑，他都是優等的單位的話，臺中市政府也會讓他免評，此外，由於他好幾次評為優等，臺中市政府的承辦也希望說他優等的經驗是可以對其他非營利組織有一些標竿學習的效益的，因此臺中市政府就會邀請優等的單位與其他非營利組織做一個分享。

我們的評鑑就是每年會有一次，如果他是新的單位的話，我們會用輔導培力的方式，如果說他比較穩定的話才會用評鑑。（G1-0010）

臺中市政府的承辦認為目前的評鑑制度沒有太大的問題，他們也知道說非營利組織都不是很喜歡傳統的評鑑制度，因為一方面需要針對各項的指標準備許多的紙本資料，另一方面，傳統的評鑑制度是否真的可以真實的反應出一間非營利組織的問題所在，這也是非營利組織所質疑的地方，而針對評鑑指標的簡化、紙本資料的簡化及評鑑的形式，臺中市政府的承辦認為這些都是可以改變的部分。

我自己是覺得還OK，因為聽說單位都不是很喜歡評鑑，一方面他要準備非常多的紙本資料，指標的簡化或者是說紙本資料的簡化，我覺得是可以努力的部分，或者是說評鑑的形式可不可以做一些調整，我覺得也可以做一些討論，或者是說評鑑到底是誰來做，覺得也可以討論。（G1-0029）

參、臺中市未來的居家服務將採用特約制度

臺中市目前是採用一區一間或兩間非營利組織負責提供居家服務，個案

住在什麼區域，申請居家服務之後就是由那個區域負責的非營利組織派案來提供居家服務，而未來將會打破這個界限，不再限制一定只能申請所居住區域的非營利組織來提供居家服務，而是可以自由的選擇任一區域的非營利組織。

臺中現在都是以一區一個，以後可能好像會開放特約，所謂的特約就是沒有保障名額的，就個案想去哪就去哪裡。(N1-0061)

像明年特約，他的特約理念就有類似像健保那樣，譬如說我們一個區域可是有好多家健保診所，那我們是不是就有很多選擇，假設這家的藥我吃沒有好，那我就可以換別家，或是我換到別的區域，反正我愛看哪一家那是我的權利自由，他們特約就是用這個概念來做。(N4-0011)

第四節 協力之困境

壹、核銷與經費使用情況

一、非營利組織認為核銷繁瑣與經費使用僵化

在與臺中市政府協力提供居家服務的過程當中，所有的非營利組織都有提到一個共同的問題，就是與市政府的核銷太過繁瑣與經費使用的僵化，雖然經由訪談得知經費的核銷部分，因為一直有各非營利組織在反映核銷繁瑣，所以臺中市政府有逐年在做簡化的動作，但大多數非營利組織還是覺得簡化的不夠，核銷仍然過於繁瑣，需要耗費許多時間；此外非營利組織也覺得臺中市政府在經費的使用上缺乏彈性，例如某部分的預算還有盈餘，但非營利組織不能把那部份盈餘的預算橫挪到其他部分做使用，更甚者如有盈餘的經費必須還給市府，但交還給市府的手續又十分繁雜，因此就算非營利組織有辦法可以讓某部分的經費支出降低，也不會去做，因為剩餘的預算還要耗費自己的時間去處理；最後是預算使用上的限制，如有受訪者提到行政費的部分，行政費應是交由非營利組織去運用，但市

政府又會規定說行政費僅能用在什麼地方，沒有用在這些地方就不能核銷。

當然，現在還是很繁雜，說以後會變簡單，我也不知道。（N1-0040）

因為核銷是逐年有再簡化，但是核銷作業還是蠻繁瑣的。（N2-0025）

我預算只花掉了一半，我不能橫挪，剩下那一半的錢我就必須還給市府，而且還給市府，我還要填公文說准許我把這些錢還回去，市庫的人才會收我的錢，所以說你如果是一個單位，不會懂得什麼叫做節約，他也不懂得什麼叫做成本控管，因為節約跟成本控管都會造成自己的不便。

（N3-0023）

完全沒有彈性可以運用，他們會給我們行政費，可是行政費他又會規定你要怎麼用，那只要不符合他們規定的你就不能用，那我想說這樣子很弔詭啊，因為行政費不是說要給單位運用，可是給單位運用的前提下，你又要規定我們只能用在哪些項目，對於錢的掌控他們拿捏得很死。

（N4-0026）

政府可能在核銷的限制太多，以至於說我們覺得有一些應該花的或是合理補助，他們不能夠提供甚至不能夠理解。（N6-0022）

二、臺中市政府承辦也期望核銷可以再做簡化

臺中市政府的承辦也認為說核銷的確是有它的限制存在，而中央也有希望說核銷可以再簡化一點，那這就需要相關法規的鬆綁，同時由於臺中市的核銷項目有非常的多，譬如說居家服務業務每個月需要去核對每一個個案使用的時數，而臺中市目前大約有 3000 多個個案，每一個個案他可能一個月使用 20 幾小時到 90 小時不等，光是要去核對服務紀錄跟單位的核銷清冊的時數就需要耗費許多的時間，因此臺中市政府也希望核銷可以簡化。

我覺得那個部分應該是說公部門的一些相關的規定可以有一些鬆綁跟彈性。(G1-0026)

三、臺中市政府承辦擔心審計部的查核，因此對於經費的使用多有限制

針對經費使用僵化的問題，臺中市政府承辦也有提到他的難處，由於中央監察院之下的審計部每一年都會來臺中市政府查核各種核銷資料，並考核你各項辦理業務的情形，而審計部的人員他們對於各項核銷資料會採取較為嚴謹的態度，當他們對於這些經費的使用有較多的限制時，就會演變為不是臺中市政府的承辦不考量到一些個案的特殊狀況而給予彈性，而是臺中市政府的承辦也只能跟著對於非營利組織各項經費的使用有較多的限制，因為臺中市政府的承辦也擔心如果他給非營利組織或是一些個案彈性後，到時候審計部的人員來查核的時候，他們是比較嚴謹的，沒有這麼多的彈性，就會變成臺中市政府的承辦要承擔這個責任，或者是必須花費非常多的時間去跟審計部的人員做溝通，解釋為何會給予彈性，因此臺中市政府的承辦才會對於經費的使用有較多的限制，但針對這一點，臺中市政府的承辦也不知道該如何克服。

審計每年都會來看各個案子的核銷資料，或者是你辦理業務的情形，他們其實對於補助他們會抓得非常的嚴格，可能就會變成我們在執行業務的時候，對單位的要求也會非常的嚴格，因為我們怕我們一給個案或一給單位彈性，審計沒有那個彈性，那就變成我們要負那個責任，或者是說花非常非常多的時間去跟審計做溝通，所以我也不知道這要怎麼解決。(G1-0026)

貳、行政作業

一、非營利組織時常需配合政府機關的各種調查

政府機關時常會做各種調查，這時可能就需要各非營利組織提供相關的資料，但政府機關給的準備時間不太充裕，有些資料可能是沒有、需要尋找或是要整理的，再加上從中央向臺中市政府要資料，再到各非營利組織，層層下來耗費不少時間，導致各非營利組織的準備時間更為縮短，此外各非營利組織也不是只有這項工作要做，有時要做家訪或是碰到特殊情形，這樣子的臨時要求讓他們的工作負擔加重。

他有一些調查作業，也是想要調查就調查這樣子，也就是隨時得配合他，就是要配合什麼時間，就會有時間壓力。(N2-0043)

有些承辦人可能今天打電話給你，說他明天要一個什麼資料，然後你就必須要趕給他，因為他說那個時候要你就必須趕給他。(N3-0012)

突然來了一封信，要你交什麼報告什麼資料，你就是要趕快收給他。(N4-0018)

常常要配合調查，衛福部的資料還是什麼，所以就是很常說要明天就要給他什麼資料，或者是有時候是比較急的，可能也是最上面給承辦壓力說今天就要，當然他們就會給我們壓力說今天就要，因為更壓縮時間。(N5-0032)

那他也有可能跟你說衛福部現在要的東西下班前要給，你必須要趕快找資料然後你可能是沒有的，就是常會有這種狀況，那或是有時候可能下班是已經要五點，然後說給你說衛服部要什麼東西，然後明天早上一定要給，可是明天不一定也有可能會有人請假或什麼的。(N6-0014)

二、臺中市政府承辦會盡力的減少非營利組織的行政作業量

臺中市政府的承辦提到說他們會跟單位要資料都是因為他們沒有，如果有的話他們都會自己從系統裡面找，但是有時候要資料是比較即時性的，例如臺中市議會質詢要用的資料或是中央衛服部的社家署所要的資料，他們跟臺中市政府的承辦要資料時沒有在考慮到你需要多少時間，他跟你要就是要，臺中市政府的承辦也說如果是遇到這種情況的話，就真的對單位比較抱歉，因為他會這麼趕的跟他們要資料也是出於無奈。

而臺中市政府承辦可以做的事就是盡量簡化跟這些非營利組織要資料的形式，可能很多承辦的做法是直接把一些表單給單位填，單位就要自己去摸索說這個表單該如何填，而臺中市政府承辦的作法是他會盡量簡化那個表單，或者是說那個表單可能有很多的项目，他可以填的他會自己先填，那就會減少一些項目，非營利組織他要填的東西也就會比較少，此外，臺中市政府的承辦也會使用 Google 表單的方式，這樣那些非營利組織就可以即時、線上的編輯，在直接線上填完就好了，填完之後也不用寄給他。

如果我們可以自己整理的資料，我們一定會自己弄，可是有一些他有即時性，比方說議會質詢或者是中央社家署跟我們要資料，那都很趕，我比較可以做的就是簡化跟他們要資料的形式，或者是說我希望回收的速度加快，我會用 Google 的表單，跟他們要東西要的比較趕，這個有時候也不是我可以控制的。（G1-0033）

參、人力資源

一、大多數的非營利組織皆面臨居家照顧服務員不足或年齡偏高的問題

目前絕大多數的非營利組織都有提到居家服務照顧員人力不足或是年齡層偏高的這個問題，主要原因有以下幾個：第一是工作辛苦，由於居家服務照顧員需要去不同的個案家中提供服務，所以必須在外通勤，風吹日曬十

分辛苦；第二是社會認同的問題，居家服務照顧員在社會上的地位是較低的，可能不像其他行業這麼吸引人投入；第三是升遷問題，居家服務照顧員的升遷並不是一件容易的事，雖然居家服務照顧員符合某些條件是可以擔任居家服務督導¹³，但因為居家服務照顧員大都是偏高齡的婦女，所以要達到這些條件有其困難度；第四薪資問題，這又有分兩方面，一方面是薪資並不算高，另一方面是現在大部分的非營利組織對於居家服務照顧員薪資的計算方式是採時薪制，當個案有突發狀況，例如搬到其他服務區域、住進安養機構、死亡等情形時，不需要居家服務照顧員提供居家服務，將導致居家服務照顧員缺少這一部分的薪水，所以容易面臨薪資不穩定的情形。而有少數的非營利組織沒有遇到居家照顧服務員不足的問題，主要是因為今年（2017年）才剛與臺中市政府合作提供居家服務，所以個案量不多，還不會有居家照顧服務員不足的問題產生。

數量一定每個人都不夠，現在比較多問題就是少人，那專業度都還好，因為都有定時安排在職訓練都還好，現在比較大部分大家都是人力短缺。
(N1-0012)

長照 2.0 實施了，可是沒有人給服務，或者是服務的年齡層偏高，升遷是一個問題，社會認同是一個問題，所以沒有很多年輕人或是說沒有很多人願意投入這個行業，以至於造成很多都是有狀況的人來加入，或者

¹³老人福利服務專業人員資格及訓練辦法第六條修正條文，居家服務督導員應具下列資格之一：
一、領有社會工作師證照。
二、專科以上學校社會工作、醫學、護理、職能治療、物理治療、營養、藥學、公共衛生、老人照顧等相關系、所、學位學程、科畢業。
三、專科以上學校，非屬社會工作、醫學、護理、職能治療、物理治療、營養、藥學、公共衛生、老人照顧相關系、所、學位學程、科畢業，具專門職業及技術人員高等考試社會工作師考試應考資格，且具一年以上老人、身心障礙者福利或照顧服務相關工作經驗。
四、高中（職）學校護理、老人照顧等相關科、組畢業，且具三年以上老人、身心障礙者福利或照顧服務相關工作經驗。
五、曾專職或專任照顧服務員滿五年以上。
六、領有居家服務督導員職前訓練結業證明書。

是家庭經濟有狀況他需要賺多一點的錢所以來做這個工作，這個部分變成全臺的居家服務都缺人。(N3-0017)

居服員的數量本來就是各單位都缺，投入這個市場的人是非常的少，風吹日曬雨淋，太陽天我們再吹冷氣他們還在跑外面，我覺得對於居服員來講可能也許真的可以投入這一塊勞力的人還是有限，而且年齡都平均偏在中高齡以上，就是等於是媽媽級的人才會有辦法真的投入這一塊，而且是可以做很久。(N4-0019)

社會局在推沒有去顧慮到勞基法，現在個案量非常多，但是又沒有足夠的服務人力投入，有一些服務人員他會超時去工作，可是以勞基法來說是不行的，如果今天真的勞動部要來查的話，市政府會說我們沒有要求他們要做，這些是單位自己要處理的，可是單位沒有人來服務的時候，民眾會跟市政府申訴，市政府就會說你們要趕快派人，那當他們派人了以後，勞動部就會說你們超時，你們要被罰。(N6-0017)

我們人力是夠的，主要的是服務的案量，因為我們是剛接的，所以就是沒有太多的服務，但是人力一定是夠，因為我們有照顧服務員訓練。(N5-0019)

一、臺中市政府與非營利組織針對人力問題的解決方法

居家照顧服務員人數不足或是年齡層偏高對於非營利組織要提供居家服務來說是一個很嚴重的問題，由於人力有限可能將導致有個案需要居家服務時，非營利組織無法很快地派案，或是當一個居家服務員他可能素質並不是這麼好時，非營利組織會想說由於我的人力已經不足了，如果我在開除他只會讓我的狀況雪上加霜，所以可能就會對於素質較不足的居家服務員採用較為容忍的態度，但上述那些問題都將導致臺中市的居家服務品質的下降，進而影響到需要居家服務的民眾。

當居服員缺工的時候，一個不是很好的居服員，我們應該怎麼樣去處理？當你都是缺工的時候，我開除他的話我的缺工更嚴重，但是用了他又覺得這個人怎麼那麼不負責任，一直都處於這種矛盾之下，所以他有很多能量就被消耗掉了。（N3-0085）

單位他能夠服務的能量一定有限，如果今天我的需求量攀升的非常快，我一直都沒有做調整，單位就一直很勉強地接著，那一定會影響我們服務的品質，可能他沒有辦法那麼快派案或者是說他對於人力的要求就比較標準降低，那可能服務品質就會受到影響。（G1-0022）

針對居家照顧服務員人數不足或是年齡層偏高的問題，臺中市政府與非營利組織都採取一些手段期望能改善這樣的問題，臺中市政府是舉行青年就業博覽會，介紹各種長照的工作，希望能吸引年輕人投入；而副市長也有想說與相關科系的學校，例如朝陽科技大學、弘光科技大學等進行產學合作，讓大學生畢業後可以直接投入長照，但這兩個方式就非營利組織來看都沒有明顯的成效，因為他們認為長照大都是年紀較大的女生會進入，無法吸引年輕人的投入。

缺工的部分他也是只有召開青年學子投入長照的博覽會，然後也是宣導要年輕人來兼差，但是我目前看得也是成效不彰，因為她把居家服務員的人力放在年輕人身上，但是以實務來講，我們這邊都還是偏年齡大的女生來負責。（N3-0083）

副市長是有想說跟學校結合，那就是吸引比較年輕一輩的，畢業之後可以投入居家服務這塊，但是我講白話一點，很少這麼年輕的學生畢業後會投入居家，這真的很少，只是副市長是有這個期待，希望可以跟有相關科系的學校作成類似產學合作的這一塊，鼓勵他們投入居服。（N4-0020）

而目前非營利組織有些採用的是從時薪制改為月薪制，因為時薪制的薪水就是你做多少個小時才領多少錢，當你手上的個案較不穩定時，容易導致當月的薪水就變少了，例如可能個案住院一個月，那居家服務員可能就少了好幾十個小時的薪水，而月薪制就是按月發薪，就算你的個案休息，也許你就是回公司幫忙做別的業務，當月還是領一樣的薪水；除了改為月薪制之為，員工福利也是一個很重要的因素，非營利組織認為錢還是最大的一個誘因，再來就是其他的員工福利。

我們也開始在實施月薪制，看能不能吸引真的想從事服務的人進來，除了政府給的錢之外，給他們增加多一點的福利，相對比其他人的條件好看會不會有比較多人願意來我們這裡工作。（N3-0082）

有單位是走月薪的，月薪對他們來講也是個吸引力，因為時薪制來講，有做就有錢，可是月薪的話就包月，所以月薪勢必是一個吸引力，或是額外的有一些獎金加給，所以我覺得用錢對他們才是最大的誘因，當然是要福利越好才會留的住人，錢是勢在必行，再來就是其他福利。（N4-0021）

二、臺中市政府承辦認為市政府的人力是充足的

除了非營利組織有人力的問題之外，與他們協力的臺中市政府當然也有，臺中市政府的承辦表示目前他們科裡負責居家服務業務的同仁有三位，且他覺得人力是充足的，因為有考量到業務的量，而與其他縣市做比較之下，可以發現臺中市負責居家服務業務的同仁只需要做與居家服務相關的工作內容，不用作一些額外的業務，因此他覺得臺中市政府的居家服務業務人力是充足的。

我們科的人力我覺得其實是充足的，因為就是有考量到說業務的量，或是他可能有一些突發的狀況，在工作量的部分我覺得人力是充足的，可是其他縣市聽起來就不一定，因為他可能同時做居家服務之外還做很多其他的業務，這樣子對承辦人員來說當然是不足的。（G1-0017）

我們有三位。（G1-0018）

第五章 結論與建議

本章將統整前述各章節內容以歸納為結論，第一節為研究發現，將訪談內容進行整理，並比較理論基礎與文獻檢閱進行分析，最後歸納本研究之發現。第二節為研究建議，針對研究之發現提供政策建議，以作為政府機關與非營利組織未來參考依據。第三節為後續研究建議，針對本研究主題提供未來研究者可再深入挖掘之問題思考，提供後續研究上之建議。

第一節 研究發現

壹、臺中市政府與非營利組織雙方在居家服務上的協力契機

一、臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務是基於法律規定

居家服務是法定的業務，老人福利法中有規定地方政府必須要辦理居家服務以提供服務給有需求的民眾，因此各個地方政府都必須要提供居家服務這項業務，所以臺中市政府才會與非營利組織協力提供居家服務。

二、臺中市的非營利組織會與政府協力提供居家服務主因是「原本就有承接其他區域的居家服務」與「市政府的邀約」

在深入訪談的過程當中，可以發現多數與臺中市政府協力提供居家服務的非營利組織，其協力契機可以區分為兩個原因，一個原因是因為這些非營利組織除了目前所負責的區域之外，還有負責臺中市其他區域的居家服務業務，或是之前曾經有負責過某些區域的居家服務，所以就去承接臺中市政府的居家服務業務；另一個原因是因為臺中市政府的邀約，居家服務是法律所規定的業務，但臺中市政府由於人力資源有限，因此需要與非營利組織合作提供居家服務，所以臺中市政府會從民間找尋一些有在做老年人相關服務的非營利組織，詢問他們是否有承接臺中市政府居家服務業務的意願，因此有些非營利組織就開始與臺中市政府協

力。

貳、臺中市政府與非營利組織雙方在居家服務上的協力動機

一、臺中市政府人力有限需與非營利組織協力以提供居家服務

政府有提供居家服務的義務，但如果由政府部門單獨來提供居家服務是有困難，因為政府部門的人力資源是有限的，一方面沒有足夠的人力可以來提供居家服務，另一方面，居家服務畢竟是一個需要有專業能力的服務，因此為了滿足眾多民眾對於居家服務的需求，並且希望提供的是有品質的居家服務，所以臺中市政府需要透過與非營利組織合作提供居家服務來達到其目標。

二、透過與臺中市政府協力提供居家服務，非營利組織可以達成其組織宗旨

各個非營利組織都有其成立的目標與組織的宗旨，非營利組織會採用不同的方式來達成這些目標與宗旨，透過深入訪談可以發現與臺中市政府協力提供居家服務的非營利組織，不論是基於宗教情懷或是照顧弱勢的宗旨目的，原本就有在做與老年人相關的社區服務，希望可以照顧社會上弱勢的人們，因此當初臺中市政府在找尋可以提供居家服務的單位時，就會詢問這些非營利組織的意願，而這些非營利組織之所以會與臺中市政府協力提供居家服務，其動機大多是因為與臺中市政府協力可以讓其達成其組織的宗旨與目標，透過與臺中市政府的合作，這些非營利組織一方面可以持續的做原本就有在做的老年人服務，達成其組織的宗旨，另一方面在這基礎上，可以利用臺中市政府所提供的各種資源，讓他們可以做到以前較難完成的事情，例如可以對更多的老年人提供服務。

參、臺中市政府與非營利組織在協力過程中，雙方所負責的工作

一、臺中市政府社會局長青福利科負責規劃與監督非營利組織執行居家服務

臺中市的居家服務業務主責單位是臺中市政府社會局的長青福利科，臺中市

政府社會局長青福利科主要是負責辦理各項與居家服務相關的業務，從居家服務業務一開始的招標作業，製作招標文件、公告、評選簽約的廠商，之後就會開始對得標的非營利組織進行履約管理，履約管理的內容就包含會要求各單位依契約提供服務，查核各單位提供居家服務的情形、居家服務照顧員的資格認證以及在職教育訓練等，還有每一季的核銷或是個案申訴的處理等。

二、非營利組織負責執行居家服務

與臺中市政府協力提供居家服務的非營利組織，其主要的工作就是負責提供居家服務，而為了提供居家服務其工作可以分為兩個部分，一個部分是統籌與居家服務相關的各項業務，這部分的工作主要是由居家服務督導所負責，居家服務督導負責安排居家服務照顧員提供居家服務的時數及薪資的計算，以派遣居家服務照顧員到個案家中提供服務，還有對於居家服務照顧員的教育訓練及考核等，除此之外還要辦理對政府部門的核銷業務及處理個案的申訴狀況等，只要是與居家服務相關的業務都是居家服務督導需要負責處理；而居家服務照顧員主要的工作就是負責至個案家中提供居家服務。

肆、臺中市政府與非營利組織對於各項影響協力之因素的看法

一、臺中市政府與非營利組織皆認為雙方的關係不對等

非營利組織認為與臺中市政府在協力上的關係並不是對等的關係，因為畢竟臺中市政府是提供經費的「委託者」，這也牽涉到「政府採購法」的問題，由於臺中市政府與非營利組織的協力需簽訂契約，一旦簽訂契約後，雙方就必須依照契約中的內容進行協力，臺中市政府提供經費並監督非營利組織的服務提供情形，在這過程當中，就容易產生上對下的關係模式。

二、臺中市政府與非營利組織大致上來說具有共同目標

各非營利組織之所以會承接臺中市政府的居家服務，大多都是想要達成服務

社區、照顧老年人等的目標，透過與臺中市政府的協力，使其可以更容易達成其組織的宗旨；而臺中市政府的目標就是希望可以滿足市民對於居家服務的需求，提供足夠且有品質的居家服務，因此雙方在協力上的目標就十分的相近。

三、臺中市政府與非營利組織皆認為組織自主性會受影響

臺中市的非營利組織針對組織自主性是否會受到臺中市政府的影響這點，呈現兩種看法，一種看法是認為說因為承接了臺中市政府的居家服務業務，所以多少會被政府影響其組織的發展方向，因為如果你下一次如果還想要再承接政府的業務的話，你就容易只去思考說要怎麼做才能較滿足政府的期望，以在未來更為容易承接，組織的發展方向會漸漸往政府希望的方向走，進而忽略組織自己本身的使命，尤其是經費仰賴政府補助越多的非營利組織越有可能會有這種情形的發生；而另一種看法是不認為說組織自主性會受到政府的影響，追究其原因是他們組織沒有承接很多政府的業務，因此覺得不容易受到政府的影響。

綜合上述來看，承接臺中市居家服務的非營利組織，皆認為說臺中市政府不會直接的去干涉非營利組織內部的事務，影響其組織自主性，但如果非營利組織期望未來還可以承接臺中市政府的居家服務，其組織本身可能就會朝向臺中市政府所期待的方向發展，非營利組織的組織自主性間接的會受到影響，而認為組織自主性不會受到影響的非營利組織也僅是因為其承接臺中市政府的方案較少之緣故。

四、非營利組織大都認為臺中市政府所提供的資訊足夠公開透明

關於資訊是否足夠公開透明這點可由資訊的接收者區分為兩部分來看，第一個部分是已經承接政府業務的非營利組織，由於臺中市的居家服務是法定的業務，需要透過公開招標的方式挑選出承接的非營利組織，所以相關的承接規定都會公告在網路上，並且非營利組織也有管道及足夠的能力知道居家服務的相關資訊要如何取得，因此大多數已經跟臺中市政府協力的非營利組織皆認為臺中市政府的

資訊足夠的公開透明；第二個部分就是沒有承接政府業務的非營利組織或是一般的民眾，因為居家服務這個業務雖然說是公開招標，相關的資訊都在網路上可以看到，表面上是很公開透明，但問題是沒有承接政府業務的非營利組織或是一般的民眾有辦法可以輕易的找到相關的資訊嗎？因為相關資訊的位置不是那麼的讓人容易找到，這會讓想要得到這方面資訊的人覺得臺中市政府在這方面不夠的公開透明，因為他們無法獲得想要的資訊。

五、臺中市政府與合作過的非營利組織間具有信任關係

臺中市政府與非營利組織透過長期的合作建立起信任關係，溝通互動來了解彼此，才能培養信任關係，當雙方具有互信基礎之後，就成為一項十分重要且有用的資源，其不僅是分享資源、共擔責任以及共享成果等協力概念的基礎，更可以減少後續協力過程中的交易成本，參與者間的彼此信任，其最終的目的在於期望能提高產品或服務的品質（陳恆鈞，2008：3；許耿銘，2009：57；陳敦源，2010：37）。

由文獻可以得知信任關係的建立並非一朝一夕可以達成的，需要雙方長久以來的接觸才能培養，而與臺中市政府協力提供居家服務的非營利組織中，有些因為已經與臺中市政府合作許久，臺中市政府十分的信任他的服務是有品質的，因此如果有什麼業務也會請非營利組織幫忙；相對的非營利組織也是信任臺中市政府的，如果有困難會請臺中市政府提供支持，而臺中市政府要推行業務也會幫忙去做，在具有信任關係的前提之下，雙方展現出互助的精神。

六、臺中市政府透過區域重新劃分的方式產生競爭

雖然文獻提出要有足夠的競爭者來競爭，才可以透過市場機制遴選出較優質的服務提供者，但在實務上要達成這樣的目標是有其困難度的，居家服務有其專業性，需足夠的知識技能及能力，非營利組織如要承接須具備一定的條件，可能在事前就要培養量與質兼備的人力，但以大多數非營利組織的特殊性來說，其經

費多半仰賴政府的補助，平時日常的花費可能就抓襟見肘，難以有多餘的人力及經費培養人才，而有足夠人力及經費的非營利組織，又對於政府的承接案興趣缺缺，基於種種原因，導致承接政府居家服務業務的競爭者通常都只有少數幾家或更甚者只有一家，因此以目前的狀況來說，居家服務業務要產生實質競爭不太可能。

另一方面，原先就有在提供服務的非營利組織因為對於整體的狀況較為清楚熟悉，如果繼續承接可以較快的上手，但如果是從來沒有接觸過政府承接案的非營利組織來做的話，一定是不熟悉各項業務的，初期的各種問題也會較多，臺中市政府也會考量到這點而對更換新的服務提供者產生疑慮。由於有上述的問題，因此要如文獻所說的產生實質競爭，在實務上是有其困難存在。

基於實務上要產生實質競爭有其困難所在，再加上臺中市政府也希望有新的非營利組織可以加入協力提供居家服務，因此透過服務區域的重新劃分方式將服務的區域縮小，並且在某些區域加入新的非營利組織，由兩間非營利組織共同提供居家服務，這樣做有幾點好處，第一，由於服務的區域縮小，因此服務的人數也會減少，需要的人力也不用這麼多，可以降低新的非營利組織的進入門檻；第二，由於同一個區域內有兩間非營利組織，一間是原先就有的，另一間是新加入的，新加入的非營利組織如有不熟悉的業務也可詢問原先那間非營利組織，而對這個區域使用居家服務的民眾來說，相較之下也會比這個區域完全由一間新的非營利組織提供服務所產生的衝擊較小。實質競爭的初衷是希望經由競爭，遴選出較優質的服務提供者，透過新的非營利組織加入，讓協力注入新的血液，臺中市政府期望協力的成員們彼此激發出新的火花，促進彼此的進步，如真能達成像臺中市政府所期望的，這樣的作法不也是能產生有優質的服務提供者目的嗎？

七、臺中市政府與各非營利組織間的溝通協調管道暢通

臺中市政府與非營利組織皆認為彼此之間的溝通協調管道是暢通的，目前臺

臺中市政府與各個承接臺中市居家服務的非營利組織之間的溝通協調管道可區分為兩種，第一種是正式的溝通協調管道，也就是聯繫會報，聯繫會報是每一季會召開一次，臺中市政府與所有承接臺中市政府居家服務業務的非營利組織都會參與，並且是強制要求參加的，透過聯繫會報，臺中市政府會進行業務的簡報與行政佈達，而各非營利組織也會藉由聯繫會報討論居家服務的相關事項或與臺中市政府進行討論；第二種是非正式的溝通協調管道，主要有電話聯繫、e-mail 與 LINE，平常臺中市政府與非營利組織都是藉由上述非正式的溝通協調管道進行溝通，透過正式與非正式的溝通協調管道來交流彼此的意見，因此可以說臺中市政府與各非營利組織間的溝通協調管道是暢通的。

八、臺中市政府與非營利組織皆認為雙方的權責分配是清楚的

大多數的非營利組織與臺中市政府皆認為雙方的權責分配是清楚的，追究其原因是因為雙方在協力提供居家服務時，會簽定契約，契約當中清楚的明訂各項權利義務，臺中市政府與非營利組織只需依照當初所簽訂的契約完成雙方該負責的事務，而如果發生問題也是依照契約的規定究責，因此臺中市政府與非營利組織皆認為雙方的權責分配是清楚的，但不可諱言的是雖有契約的規定，但如果真的發生了什麼問題，臺中市政府的課責也是難以迴避的。

伍、臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務之制度差異

一、臺中市今年做區域的重新劃分，未來會朝向特約制

臺中市的居家服務以往都是一間非營利組織負責提供一個區域的居家服務，在今年除了調整區域重新劃分為 17 個區域外，還讓某幾個區域是由兩間非營利組織共同負責，甚至在未來，臺中市政府計畫採用特約制，不再以區域限制個案只能跟其居住地負責的非營利組織申請居家服務，而是打破疆界，個案可以隨意的跨區選擇想要的非營利組織來接受居家服務。

二、新的評鑑制度立意良善，但可再詳細的說明

臺中市政府以往的評鑑方式是採用傳統的到非營利組織視察的方式，非營利組織需要準備許多的紙本資料以供查閱，今年開始臺中市政府改變作法，採用「培力輔導」的方式，非營利組織不需要準備紙本資料，而是由各個非營利組織邀請輔導委員去其單位進行訪視，透過交流討論目前所遇到的問題或是想改善的地方，最後做一個成果分享的簡報即可，減少了非營利組織準備紙本資料的沉重負擔，但有非營利組織也提到說雖新的評鑑制度立意良善，但臺中市政府應再更加的詳細說明新的評鑑制度如何實施，以免造成反效果。

陸、臺中市政府與非營利組織對於彼此之間協力提供居家服務，體認到目前所面臨的困境

一、臺中市政府與非營利組織皆認為核銷繁瑣

在協力提供居家服務的過程當中，臺中市政府與非營利組織皆認為核銷是一件十分繁瑣的事務，有許多的限制，雙方都認為核銷是繁瑣的，但由於核銷的部分牽涉到法規的問題，所以臺中市政府與非營利組織也無法徹底的解決這個問題，僅能在他們能力範圍內做有限度的改變。

二、臺中市政府與非營利組織認為經費的使用較為僵化

非營利組織覺得臺中市政府在經費的使用上缺乏彈性，無法靈活的運用，例如預算還有盈餘，但不能把那部份盈餘的預算橫挪到其他部分做使用，而是必須把盈餘的經費必須還給市府，可是交還給市府的手續又十分繁雜，這也導致了非營利組織不會積極的控管預算，因為缺乏誘因，還會增加自己的工作負擔。

當然臺中市政府也知道有經費使用僵化的問題，但其也有他的難處所在，臺中市政府需要面對中央審計部的查核，如果臺中市政府的承辦對於非營利組織在經費的使用上給予較多的彈性，可能會導致在面對審計部人員查核時產生問題，

最後還是必須由臺中市政府的承辦要承擔這個責任，或者是必須花費非常多的時間去跟審計部的人員做溝通，解釋為何會給予彈性，因此臺中市政府的承辦才會對於經費的使用有較多的限制。

三、大多數的非營利組織皆面臨居家照顧服務員不足的問題

如果沒有足夠的人力可以提供居家服務，非營利組織可能就無法承接臺中市政府的居家服務，或是造成服務的品質下降，絕大多數承接臺中市政府居家服務的非營利組織都有提到人力方面的問題，例如居家服務照顧員的人力不足或是年齡層偏高的這個問題，當然會造成這種現象的原因有很多，與居家服務這個工作的性質有關係，居家服務這個工作辛苦且在社會上的地位是較低的，也沒有明顯的升遷管道，再加上薪資的問題，導致投入居家服務的人力不足或是偏高齡的情形發生，針對這個問題臺中市政府是辦就業博覽會來讓更多的年輕人認識長照產業，期望能吸引年輕人投入就業；而非營利組織則是期望透過時薪制改為月薪制、增加員工福利等方式來吸引人才。

小結

從深度訪談的資料可瞭解以下幾點：第一，在 Keast & Mandell 所提出的四種政府與非營利組織動態關係的模式中，是以溝通往來程度（親密或疏離）與財物依賴程度（依賴或獨立）兩個面向提出分類，在本研究個案中，非營利組織與政府間的互動頻繁，溝通往來密切，而非營利組織的財務也依賴政府，因此本研究的個案應是屬於「整合依賴型」（integrated dependence）；第二，Dennis R. Young 以三個模式來檢視政府與非營利組織的關係，在本研究個案中，政府及非營利組織雙方是合作的，因此本研究的個案應是屬於「互補性模式」（complementary）；Najam 將政府與非營利組織所構成各種不同的互動現象，分類為四種，在本研究的個案中，非營利組織與政府具有共同的價值目標，且雙方會透過溝通與互動，來共同討論出接下來的政策措施，再透過共同的執行來完成

政策，因此本研究的個案應是屬於「合作模式」（cooperation）。

第二節 研究建議

壹、對臺中市政府的建議

一、特約制使個案有更多的選擇，但應避免產生人球問題

未來臺中市政府將計畫朝向特約制的方向，好處是個案可以有更多的選擇，可以選擇自己喜歡或適合的非營利組織，可是相對的，非營利組織也可選擇個案，因為像現在是以區域來劃分，個案無法選擇其他區域的非營利組織，但這也代表非營利組織無法推掉個案，如果個案是非營利組織較為不想接的，那就容易會使個案變成所謂的人球，因為所有的非營利組織都不想接這個個案，因此臺中市政府應要提早思考這類的問題，如發生了要如何處理？建議臺中市政府應針對沒有非營利組織想接的個案進行調查，是何原因導致這種現象產生，如是因為個案本身的因素，則不應強迫非營利組織提供居家服務，但如無合適的原因，則可由個案居住地所在的非營利組織負責提供服務。

二、評鑑制度的改變應提供非營利組織完整的資訊

臺中市今年所新採取的評鑑制度受到大多數的非營利組織所認可，認為其是一個既可以減輕工作負擔，又可真正促進非營利組織進步的制度，但由於今年是第一次採用這種方式，很多非營利組織雖然有去參加說明會，但還是對新制度不夠了解，其實臺中市政府可以更細緻的針對這個新制度舉辦說明會來讓大家了解，例如在說明會中更加詳細的解釋新制度是如何運作、請非營利組織派不同層級的人員參加說明會等，如都是同一層級的參加，可能會只注意自己需要負責的地方或是有盲點，導致其回去組織後也無法完整的讓其他人員知道新制度是如何運作，透過上述手段，才不會一實施新制度後非營利組織的人都不知道要怎麼做，反而造成臺中市政府自身的不便，日後臺中市政府在推廣新的政策時，也應注意到這

點。

三、建置完善的核銷系統以有效率的解決核銷繁瑣的問題

臺中市政府與非營利組織皆認為核銷繁瑣，如果要達成核銷的簡化，建議建置一個完善的核銷系統以有效率的核銷，臺中市的核銷項目有非常的多，每個月也都需要核對各個個案使用居家服務的時數，所以可以透過建置一個核銷系統，平常就把各種的資料都輸入進系統，要核對時就利用系統匯出報表與核銷需要的資料，這樣就可以減少許多時間的浪費。

四、清楚的了解變動對服務提供者所帶來的衝擊，並且妥善的因應

臺中市目前透過區域重新劃分及兩間非營利組織共同負責的方式是較適合的，可以吸引新的非營利組織共同來提供居家服務，新的非營利組織進入也許會帶來不同的想法激盪出新的火花，但這裡值得注意的是不可忽略因為服務提供者的變動對使用居家服務的民眾所帶來的衝擊，由於非營利組織有其特殊性，其面對的對象是人，在提供服務的過程當中，需要與服務對象建立彼此的情感聯繫，如果更換非營利組織提供服務將會破壞彼此間的情感聯繫，新進的非營利組織需重新建立，這對於不管是先前的非營利組織、現在的非營利組織及個案來說都未必是一件好事，個案也需重新適應不同的居家服務業務員及非營利組織，其提供服務的方式或規定可能有所不同，太常更換服務提供者將導致個案無所適從，且個案多為老人或失能者，這點的影響更不能輕忽。

此外如果更換服務的提供者，勢必在這個過程當中會經歷磨合期，由於新承接的非營利組織不熟悉各種業務該如何處理，所以容易降低提供居家服務的效率及效能，民眾可能就會抱怨甚至是投訴，市政府的承辦也會感到困擾，必須處理這些原先所沒有的業務，在這磨合期中所付出的各種成本要由何人來承擔將會是一個難題。

長遠的來看，有新的非營利組織進入共同提供居家服務，可以帶來新的活力，

促使臺中市政府、非營利組織共同的進步，當然，短期來看因為服務提供者的變動，對於不論是臺中市政府、原先及新加入的非營利組織與居家服務的使用者來說，都會帶來衝擊，因此，在變動服務的提供者之前，臺中市政府應建構一套完善的評選機制，以達到可以真正的遴選出適合的非營利組織之目的，並且清楚的了解變動所帶來的各種影響及成本，藉由審慎的評估，判斷臺中市政府是否有能力可以因應這些因為變動所帶來的衝擊，如有才去做後續的動作。

貳、對臺中市政府與非營利組織的建議

一、臺中市政府與非營利組織皆應改變心態以扭轉上對下的關係模式

臺中市政府在與非營利組織協力提供居家服務的關係上，雙方會簽訂契約，由臺中市政府負責提供經費並監督服務的執行狀況，非營利組織負責提供居家服務，在這過程當中，由於臺中市政府是負責提供經費的一方，所以不只是臺中市政府，就連非營利組織都會認為其所掌握的權力是比較大的，容易產生上對下的關係模式，甚至非營利組織還會用較敬畏的態度與臺中市政府互動，這樣並不是一個理想的協力關係，容易造成彼此間產生對立的關係。

建議臺中市政府與非營利組織都要改變其心態，應體認到雙方的協力は基於平等、互惠等原則之下所展開的，雖然臺中市政府是提供經費的一方，但並不代表非營利組織就應全權聽從其指揮，彼此應是以相互尊重的方式進行溝通、合作，而非上對下的關係模式。臺中市政府人員與非營利組織人員都應落實這種心態的轉變，如此才能共創良善的協力關係，以提升居家服務的品質。

二、針對居家服務員的缺工問題，建議採取多元策略

針對居家服務員的缺工問題，臺中市政府舉辦了就業博覽會及計畫產學合作等，都是希望增加很多年輕人來就業，但目前的做法基本上是需要被檢討的，因為居家服務這個工作性質的關係，在社會上的地位是較低的，大家很看重這個行

業，但是對這個行業的從業人員並不是相對的那麼尊重，此外也沒有完整的升遷管道，再加上薪資的問題，導致投入居家服務的人力不足或是偏高齡的情形發生，很難吸引年輕人前來就就業，臺中市政府是可以採取一些措施增加年輕人來就業，但是居家服務目前的主要就業族群還是集中在中年婦女身上，所以說這個部分應該是要採雙軌方式進行，一方面吸引年輕人投入就業的各種方案依然可以繼續進行，但另一方面也應該還是要補充一些例如像中年二度就業的婦女投入，臺中市政府可以輔導想要二度就業的婦女考取證照，以投入居家服務，畢竟目前中年婦女才是提供服務的主力。

此外，針對工作條件部分，臺中市政府應輔導非營利組織的支薪方式由時薪制改為月薪制，用較穩定的薪水給付方式留住已投入的人員，以免這些人員因為時薪制所造成的薪水不穩定而離職，並且鼓勵非營利組織改善員工的福利待遇來吸引人才，例如提供全勤獎金、年終獎金、績效獎金等，最後，是建立居家服務員的升遷制度，依現有規定，符合條件即可調升為居服督導，臺中市政府與非營利組織可鼓勵居家服務員在職進修，並給予符合資格的人員進行訓練，以讓居家服務員轉任居家服務督導時較為順利。

第三節 後續研究建議

本研究的主要核心在於探討臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務之現況，訪談對象的挑選是臺中市政府社會局與非營利組織，而此議題仍在持續發展中，因此還有待更多對此議題有興趣的研究者用不同的研究方法與研究主題檢驗本研究提出的暫時性觀點，研究者根據本研究的發現與觀點提出以下未來可能研究之主題方向建議。

壹、特約制對協力可能帶來的影響為何

本研究的主題主要是針對 2017 年臺中市政府與非營利組織協力提供居家服務的現況，透過深度訪談發現在 2017 年以前，臺中市政府的居家服務政策是維

持一個區域一間非營利組織負責的方式，而在 2017 年，做了小幅度的改變，進行區域的重新劃分與少數區域由兩間非營利組織共同負責，到了未來，更是會大幅的改變目前的區域劃分模式，將採取特約制，不再劃分區域，個案可以自由的選擇非營利組織來由其提供居家服務，在後續的研究中，建議可針對這部分進行延伸，了解在特約制實施之後，臺中市政府與非營利組織間的協力有何變化？特約制所面臨的困難與問題為何？特約制實施後是否能有效的提升臺中市居家服務的品質？

貳、如何提升在協力中非營利組織的自主性

在深度訪談的過程當中，發現臺中市的非營利組織認為其組織自主性會受到臺中市政府所影響，且是間接的影響，根據現有的文獻及訪談資料推測，非營利組織會受到臺中市政府的影響，其原因是因為如果非營利組織下一次還想要再承接政府的業務的話，組織的發展方向就會漸漸往政府希望的方向走，進而忽略組織自己本身的宗旨，尤其是經費仰賴政府補助越多的非營利組織越有可能會有這種情形的發生，政府資源的補助是許多非營利組織能否繼續經營的關鍵因素，但過度的依賴政府經費的補助可能導致組織自主性較顯不足，進而影響協力的運作。

因此，根據此研究結果，建議有待後續研究者能夠針對組織自主性面向進行更深入的研究，探討非營利組織在承接臺中市政府的居家服務時，應如何保有其組織自主性；同時，臺中市政府如何加強非營利組織籌措財源的能力，避免非營利組織過度的仰賴政府的經費，藉由加強此兩面向的探討，以健全臺中市居家服務之運作，避免政策終止之情形的發生。

參考文獻

壹、中文

一、專書

內政部戶政司（2013）。人口政策白皮書：少子女化高齡化及移民。臺北：內政部戶政司。

江明修（2009）。公民社會：理論與實踐。臺北：智勝。

林萬億（2002）。當代社會工作—理論與方法。臺北市：五南。

林淑馨（2008）。非營利組織管理。臺北市：三民。

林淑馨（2010）。質性研究：理論與實務。臺北：巨流。

林淑馨（2011）。非營利組織概論。臺北：巨流。

林淑馨（2012）。公共管理（初版）。臺北：巨流。

李宗勳（2007）。政府業務委外經營：理論、策略與經驗。臺北市：智勝。

吳英明（1996）。公私部門協力關係之研究：兼論公私部門聯合開發與都市發展。臺北市：麗文文化。

吳老德（2001）。正義與福利國家概論。臺北市：五南。

陳向明（2002）。社會科學質的研究。臺北：五南。

陳定銘（2007）。非營利組織、政府與社會企業：理論與實踐。臺北：智勝。

葉志誠、葉立誠（2001）。研究方法與論文寫作。臺北：商鼎。

二、期刊論文

江明修、陳定銘（1999）。我國基金會之問題與健全之道。中國行政評論，8（3）23-72。

呂寶靜、陳正芬（2009）。我國居家照顧服務員職業證照與培訓制度之探究：從英國和日本的作法反思臺灣。社會政策與社會工作學刊，13(1)，185-233。

- 李翠萍 (2007)。直轄市社政單位部際關係之研究：政策執行的觀點。政治科學論叢，31，87-127。
- 李長晏 (2005)。組建地方策略性夥伴關係之合作機制。中國地方自治，58(4)，4-32。
- 李長晏、曾淑娟 (2009)。北臺與高高屏區域聯盟治理營運之比較。臺灣民主季刊，6(4)，1-60。
- 李柏諭 (2015)。伊甸基金會推動產業化的跨部門協力模式。文官制度季刊，7(2)，47-87。
- 官有垣 (2000)。非營利組織在臺灣的發展：兼論政府對財團法人基金會的法令規範，中國行政評論，10(1)，75-110。
- 官有垣、邱連枝 (2010)。非營利組織資源募集策略變遷之研究：以臺灣聯合勸募組織為例，中國非營利評論，5，188-220。
- 林淑馨 (2006)。日本地方政府的非營利組織政策：以三重縣與神奈川縣為例。公共行政學報，21，39-72。
- 林淑馨 (2012)。日本地方政府促進非營利組織協力之理想與現實。政治科學論叢，51，91-128。
- 林淑馨 (2015)。我國非營利組織與地方政府協力現況之初探與反思：以臺北市為例。文官制度季刊，7(2)，17-45。
- 吳淑瓊 (1998)。老人長期照護政策評估。長期照護雜誌，2(1)，7-13。
- 吳玉琴 (2004)。臺灣居家服務的現況與檢討。社區發展季刊，106，132-140。
- 邱汝娜、陳素春、黃雅鈴 (2004)。照顧服務社區化—當前老人及身心障礙者告固服務之推動與整合規劃。社會發展季刊，106，5~17。
- 姚蘊慧 (2004)。社會服利民營化的在省思。通識研究集刊，5，39~52。
- 孫本初、吳宗憲 (2008)。政府與非營利組織互動模式研究之回顧與前瞻。研習論壇月刊，116，25-43。

- 陳正芬、王正（2001）。長期照顧需求與社會救助系統間的競合關係。**社會發展季刊**，**95**，111-121。
- 陳定銘（2007）。非營利組織社會企業化之研究：以財團法人基金會為例。**第三部門學刊**，**7**，73-113。
- 陳恆鈞（2008）。協力治理模式之初探。**T&D 飛訊季刊**，**69**，1-16。
- 陳敦源、張世杰（2010）。公私協力夥伴關係的弔詭。**文官制度季刊**，**2**（3），17-71。
- 孫煒（2016）。臺灣地方社會服務契約委外的績效與競爭。**公共行政學報**，**51**，1-33。
- 許耿銘（2009）。協力理論在跨界人力資源管理的應用：以「政府機關與績優民間機構人才交流」為例。**文官制度季刊**，**1**（3），55-79。
- 張建威、曾冠球（2013）。協力治理觀點下影響臺北市長期照顧管理中心組織運作之因素。**法政學報**，**25**，119-150。
- 彭錦鵬、江瑞祥、許耿銘（2011）。非營利組織績效評量指標之建構。**政治科學論叢**，**49**，125-160。
- 曾冠球、方凱弘（2013）。政府部門機關委外的迷思與挑戰。**文官制度季刊**，**5**（3），59-85。
- 曾冠球（2011）。為什麼淪為不情願夥伴？公私夥伴關係失靈個案的制度解釋。**臺灣民主季刊**，**8**（4），83-133。
- 雷文玟（2002）。發包福利國？政府委託民間辦理福利服務責任架構之研究。**兒童福利期刊**，**2**，141-178。
- 詹中原（1998）。新公共管理與國家發展。**中山人文科學期刊**，**6**（1），171-189。
- 廖俊松（2007）。從網絡治理觀點觀察重建區社區總體營造計畫之執行。**政策研究學報**，**7**，35-64。
- 廖俊松（2014）。社區照顧、關懷據點與社區自主：臺中市社區照顧關懷據點之案例分析。**中國地方自治**，**67**（9），19-43。

鄭讚源（1997）。既競爭又合作、既依賴又自主：社會福利民營化過程中政府與民間非營利組織之角色與定位。**社區發展季刊**，**18**，79-87。

趙碧華（2004）。社會福利民營化執行面的評估檢視—以大臺北地區公設民營機構為例。**東吳社會工作學報**，**11**，89-137。

劉華美（2005）。論老人服務民營化-公司協力之行政。**社區發展季刊**，**108**，82-89。

劉立凡、葉莉莉（2004）。探討臺灣長期照護資源整合與管理機制建立之實務面。**社區發展季刊**，**106**，106-113。

劉淑瓊（1997）。依賴與對抗：論福利服務契約委託下政府與民間受託單位間的關係。**社區發展季刊**，**80**，113-129。

劉淑瓊，（2008）。競爭？選擇？論臺灣社會服務契約委託之市場理性。**東吳社會工作學報**，**18**，67-104。

劉淑瓊（2011）。理想與現實：論臺灣社會服務契約委託的變遷及課題。**社區發展季刊**，**133**，462-478。

魏季李（2015）。非營利福利機構與政府的服務契約委託過程的決策與影響研究：以臺灣兒童暨家庭扶助基金會為例。**社會政策與社會工作學刊**，**19**（2），109-144。

三、專書論文

林萬億（1999）。社會福利民營化—停看聽。載於林萬億（編），**臺灣社會福利發展—過去、現在、未來**（245-272）。臺北：五南。

四、研討會論文

官有垣（2000）。非營利組織在臺灣：社團法人與財團法人基金會之現況分析。**兩岸第二屆公共事務跨世紀研討會論文**，北京。

林進財、吳政儒、李仁智（2005）。臺灣地區長期照護市場供需之研究—灰色預測模式之應用。第三屆管理思維與實務學術研討會論文集，臺北。

陳定銘、賴彥澄（2011）。非營利組織實踐協力治理環境之研究：以阿里山有機部落為例。2011年臺灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會—建國一百年公共事務的回顧與展望，臺北。

曾冠球、莊宜縈（2011）。公私夥伴關係的治理挑戰：雙個案分析。2011年臺灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會—建國一百年公共事務的回顧與展望，臺北。

劉淑瓊（1998）。「當前『公設民營』困境之回溯與前瞻—以臺北市政府為例」。「臺灣社會福利發展：過去、現在、未來」學術研討會會議手冊，臺北。

五、研究計畫

行政院（2007）。我國長期照顧十年計畫~大溫暖社會福利套案之旗艦計畫。臺北：行政院。

行政院國家發展委員會（2016）。中華民國人口推估（105至150年）（編號：（105）018.0802）。臺北：行政院國家發展委員會。

衛生福利部（2014）。中華民國102年老人狀況調查報告（編號：103022029）。臺北：衛生福利部。

六、學位論文

李宗洋（2015）。非營利組織在公私協力關係中的角色之研究：以臺中市愛心食物銀行為例。東海大學行政管理暨政策學系研究所論文，未出版，臺中。

陳湘晴（2014）。政府與非營利組織之協力關係：以臺中市政府愛心食物銀行為例。國立臺北大學公共行政暨政策學系研究所碩士論文，未出版，臺北。

馮俊傑（2004）。以非營利組織之觀點探討其與政府間互動關係-以社會福利財團

法人為例。東海大學公共行政學系研究所碩士論文，未出版，臺中。

七、網路等電子化資料

內政部統計處內政統計查詢網（2017）。人口數三段年齡組—按區域別分，

2017年11月30日，取自：<http://statis.moi.gov.tw/micst/stmain.jsp?sys=220&ym=9300&ymt=10500&kind=21&type=1&funid=c0110201&cycle=4&outmode=0&compmode=0&outkind=1&fldlst=1001&cod00=1&cod10=1&rdm=IahlcoXq>

臺中市政府民政局（2017）。臺中市人口統計，2017年11月30日，取自：

<http://demographics.taichung.gov.tw/Demographic/Web/TCCIncrementSearch.aspx>

臺中市政府社會局（2017）。臺中市各區居家服務承辦單位，2017年3月30

日，取自：http://www.society.taichung.gov.tw/df_ufiles/n/106%E5%B9%B4%E8%87%BA%E4%B8%AD%E5%B8%82%E5%90%84%E5%8D%80%E5%B1%85%E5%AE%B6%E6%9C%8D%E5%8B%99%E6%94%AF%E6%8F%B4%E4%B8%AD%E5%BF%83.pdf

臺中市政府社會局（2017）。臺中市長期照顧服務-居家服務，2017年10月5

日，取自：<http://www.society.taichung.gov.tw/section/index1.asp?Parser=99,16,257,,,,2223,348,,,,53,,3>

臺中市政府新聞局（2015）。中市托老一條龍 橫跨預防準備與長期照顧打造宜

居城市，2017年3月12日，取自：<http://www.taichung.gov.tw/ct.asp?xItem=1548001&ctNode=24068&mp=1001D>

貳、英文

Brinkerhoff, J. M. (2002). Government-Nonprofit Partnership: A Defining Framework.

Public Administration and Development, 22(1), 19-30.

- Hansmann, Henry B. (1980). The Role of Nonprofit Enterprise. **The Yale Law Journal** **89**(5), 835-901.
- Kuhnle, S. and P. Selle (1992). Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective. In S. Kuhnle, & P. Selle (eds.), **Government and Voluntary Organizations**. UK: Ashgate Publishing Limited Press.
- Najam, A. (2000). The Four-C's of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation. **Nonprofit Management & Leadership**, **10** (4): 375-396.
- Thomson, A. M., & J. L. Perry (2006). Collaboration process: Inside the black box. **Public Administration Review**, **66**(6), 20-31.
- Singleton, G. (1994). Partnering for the Public Sector: Guest Editor's Introduction. **Australian Journal of Public Administration**, **53**(1), 2-5.
- Salamon, Lester M. (1992). America's Nonprofit Sector: A Primer. **New York: The Foundation Center**.
- Wolf, Thomas (1999). **Managing A Nonprofit Organization**. New York: Simon & Schuster.
- Young, D. R. (2000). Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, **29** (1): 149-172.

附錄

附錄一 非營利組織訪談提綱

您好:

這是一份研究「非營利組織與政府之協力現況:以臺中市居家服務為例」的訪談大綱，由於您在此領域的實務經驗具有專業性與代表性，惠請您能撥冗接受訪談以提供本研究重要的寶貴資料。

本訪談內容目的在於探討臺中市政府及非營利組織在居家服務的協力現況，此次訪談希望能全程錄音，本研究將恪遵學術倫理以匿名處理您的基本資料與保密錄音內容，絕不單獨對外公開，敬請放心回答，謝謝您的協助!

敬祝 研安

東海大學行政管理暨政策學系

指導教授:項靖 博士

研究生:徐郁凱 敬上

日期:106年7月

訪談提綱

1. 請問當初是經由什麼契機開始與臺中市政府非營利組織合作提供居家服務？
2. 請問貴機關與臺中市政府合作提供居家服務的原因是什麼？
3. 請問貴機關在與臺中市政府合作提供居家服務的關係中，雙方分別負責什麼樣的工作？
4. 請問您認為貴機關在與臺中市政府合作提供居家服務的關係中，臺中市的居家服務制度有何改變嗎？
5. 請問貴機關在與臺中市政府合作提供居家服務的關係中，有遇到哪些問題及困境？
 - (1) 請問有哪些問題及困境是已解決的？如何解決？
 - (2) 請問還有哪些問題及困境還未解決？可以如何解決？
6. 請問您認為貴機關與臺中市政府的合作目標分別是什麼？
7. 請問您認為貴機關與臺中市政府在合作提供居家服務上的責任分配清楚嗎？
8. 請問貴機關在與臺中市政府合作提供居家服務時，雙方之間是如何進行互動？
9. 請問您認為與臺中市政府彼此間意見的交流或訊息的傳遞狀況為何？
10. 請問您認為臺中市政府所提供與合作相關的資訊足夠公開清楚嗎？
11. 請問您認為貴機關與臺中市政府的合作關係是對等的嗎？
12. 請問您認為與臺中市政府合作會使貴機關受到何影響？
13. 請問與臺中市政府在提供居家服務上，貴機關有何人力運用方面的問題？例如專業能力是否達到標準或人力是否充足等。

附錄二 政府部門訪談提綱

您好:

這是一份研究「非營利組織與政府之協力現況:以臺中市居家服務為例」的訪談大綱，由於 您在此領域的實務經驗具有專業性與代表性，惠請 您能撥冗接受訪談以提供本研究重要的寶貴資料。

本訪談內容目的在於探討臺中市政府及非營利組織在居家服務的協力現況，此次訪談希望能全程錄音，本研究將恪遵學術倫理以匿名處理 您的基本資料與保密錄音內容，絕不單獨對外公開，敬請放心回答，謝謝您的協助!

敬祝 研安

東海大學行政管理暨政策學系

指導教授:項靖 博士

研究生:徐郁凱 敬上

日期:106 年 7 月

訪談提綱

1. 請問當初是經由什麼契機開始與非營利組織合作提供居家服務？
2. 請問貴機關與非營利組織合作提供居家服務的原因是什麼？
3. 請問貴機關在與非營利組織合作提供居家服務的關係中，雙方分別負責什麼樣的工作？
4. 請問您認為貴機關在與非營利組織合作提供居家服務的關係中，臺中市的居家服務制度有何改變嗎？
5. 請問貴機關在與非營利組織合作提供居家服務的關係中，有遇到哪些問題及困境？
 - (3) 請問有哪些問題及困境是已解決的？如何解決？
 - (4) 請問還有哪些問題及困境還未解決？可以如何解決？
6. 請問您認為貴機關與非營利組織的合作目標分別是什麼？
7. 請問您認為貴機關與非營利組織在合作提供居家服務上的責任分配清楚嗎？
8. 請問貴機關在與非營利組織合作提供居家服務時，雙方之間是如何進行互動？
9. 請問您認為與非營利組織彼此間意見的交流或訊息的傳遞狀況為何？
10. 請問您認為非營利組織所提供與合作相關的資訊足夠公開清楚嗎？
11. 請問您認為貴機關與非營利組織的合作關係是對等的嗎？
12. 請問您認為與非營利組織合作會使貴機關受到何影響？
13. 請問與非營利組織在提供居家服務上，貴機關有何人力運用方面的問題？
例如專業能力是否達到標準或人力是否充足等。

附錄三 訪談逐字稿

- 一、 受訪機關:財團法人臺中市○○○○○○○○○○○○○○○○○○基金會
- 二、 受訪者職稱:居家服務督導
- 三、 訪談日期與時間:2017年7月10日上午10點
- 四、 訪談地點:財團法人臺中市○○○○○○○○○○○○○○○○○○基金會三樓會議室
- 五、 訪談方式:面訪
- 六、 編號:N1

訪談者:您好，我想請問一下當初是經由什麼契機才會開始與臺中市政府合作提供居家服務？

0001 N1:應該是說副市長欽點我們，因為副市長跟我們的執行長有認識，因為北區個案量可能曉明負荷不了，所以就另外增加一個，然後我們今年二月開始接居服。

訪談者:所以之前沒有承接過居服？

0002 N1:沒有，以前我們是有日照，今年二月才承接居服。

訪談者:請問貴機關與臺中市政府合作提供居服想要達成什麼目標？

0003 N1:雖然我們今年才接居服，但我們之前有做日照，所以會希望可以透過跟市府合作提供居服，讓長輩都能順利地再社會化，有尊嚴的活著，就跟我們基金會的使命一樣。

訪談者:請問在與臺中市政府合作提供居服的關係中，雙方主要負責什麼樣的工作？

0004 N1:我們就是承接居服的個案，然後最近有在承接市政府的A級單位，只是A級現在在籌備中。

訪談者:請問貴機關與臺中市政府合作提供居服時，雙方之間是如何進行互動？

0005 N1:其實我們互動就是系統會直接派案過來，那我們就是從系統看到是我們的個案，然後我們會去訪視，然後接案、派案，那當中如果是遇到一些問題的話，就是隨時隨地會跟長照專員保持聯繫，那這方面我接觸比較多的是衛生局的那邊長照中心，那核銷的部分是我們另一個社工負責的，他比較會接觸社會局比較多，所以你說接觸面的話應該是分兩個方面，因為個案比較多都是長照中心那邊互動會比較多。

訪談者:所以通常跟長照中心互動時都是用電話？

0006 N1:對，用電話。

訪談者:所以如果當其中遇到什麼問題的話就直接打電話去就可以了嗎?

0007 N1:對阿，通常都是直接打電話去就好了，找那個個案的專責人員，他們都會分個案，然後就會跟那個專員講一些個案的問題，然後如果個案情況有變的話，或是如果他要增加什麼服務，都是要經過那個專員。

訪談者:請問您與專員互動的時後，您覺得是對等的嗎?

0008 N1:應該有分兩方面，因為在怎樣決策者現在還是操控在專員那邊，因為我們也只能負責就是說我們發現個案有什麼問題，例如說他的身體狀況改變了，可能現在的時數或者是他的服務項目不符合他的需求，那我們就要把這狀況跟專員講，專員他要聽取我們的意見之後覺得OK，那他可能會複評或是直接叫我們線上變更，所以決策者大部分現在還是在專員的身上，我們只是負責執行面而已。那將來如我是包裹式的話，也有可能就變成就是我們需求可能可以直接變更，但是我們還是要有最終的決策者還是在專員身上，可是我們會比較有彈性一點，不會像這樣每件事都問專員。

訪談者:所以是每一件事都一直頻繁的詢問?

0009 N1:對阿，因為現在的計劃是他們訂的，那我們只能跟他講，然後他更改他的計畫，不然我們其實也不能更改什麼，所以很多剛剛會講說為什麼我的需求其實不是那樣子，可是專員他給的需求又不是他們要的，那我們說沒辦法，那只能跟專員講說他的狀況是怎樣，然後他可能你之前評的他都不需要，他只要另外哪一些哪一些，那就常常會變成就是他當初評估跟他要的都不一樣，很常是這樣子。

訪談者:那你們接收到這些意見後跟專員反應，專員通常會怎麼做?

0010 N1:有些會，有些會說好，有些很NICE，有些...

訪談者:所以是看專員個人?

0011 N1:對。

訪談者:請問貴機關在與臺中市政府合作提供居服上，人力是否足夠，例如人數或專業度?

0012 N1:數量一定每個人都不夠，現在比較多問題就是少人，那專業度都還好，因為都有定時安排在職訓練都還好，現在比較大部分大家都是人力短缺。

訪談者:所以人力少都是在居服員方面?

0013 N1:對。

訪談者:可以請問貴單位居服的個案大概是多少?

0014 N1:我們剛開始所以個案量都不多，大概長照這部分快20個。

訪談者:那你們有多少居服員？

0015 N1:現在五個。

訪談者:那在與臺中市政府合作這方面，臺中市政府主要是提供什麼樣的幫助？譬如說經費或人力方面的補助等？

0016 N1:都是照規定來，就我們合約簽多少就是多少，我們如果案量沒有到達一定的話，年度就會很難看，就可能會被扣錢還是什麼的，那個契約上都有說，所以現在要衝案量。

訪談者:如果在提供居服這方面的權利義務關係清楚嗎？

0017 N1:應該是說看那個問題是怎樣，如果是我們居服員把人家案主弄傷了還是怎樣，當然就是我們這邊的問題，那如果是案主那邊有性騷擾什麼的，那就可能要如果這邊解決不了，可能就要麻煩社會局跟專員一起出來協助這樣子。

訪談者:請問貴機關與臺中市政府合作會帶來哪些影響？

0018 N1:應該是說把知名度打開了，因為說真的要慢慢地打開知名度。

訪談者:那有什麼比較不太好的影響嗎？

0019 N1:都還好，沒有什麼感覺，反正就是叫我們做是我們叫做阿，也還好。

訪談者:所以跟之前還沒有承接居服時，狀況是差不多的嗎？

0020 N1:說實在話我也是今年才進來的，因為要承接居服才會找我進來的，所以我也今年，你問我以前的是我也是不知道。

訪談者:所以也是因為要承接居服，所以居服員也是新找進來的還是本來就有？

0021 N1:因為我們日照也有照顧員，就直接從那裏面抽調人手過來，那目前就是抽調兩個過來。

訪談者:那像你們合約都是簽一年嗎？

0022 N1:對，都是一年。

訪談者:那如果明年沒有承接居服的話，這些人力該怎麼辦？

0023 N1:人力可能就是沒工作了，然後他們回去日照這樣子。

訪談者:所以就是為了承接居服才特地聘人的，如果沒有居服就不會。

0024 N1:對阿所以壓力也很大，因為不成功就成仁，是還不至於，應該執行長會考慮後面，如果真的沒有的話頂多就走人吧。

訪談者:那貴機關在與臺中市政府合作提供居家服務的關係中，有遇到那些問題跟困境嗎？

0025 N1:沒有。

訪談者:所以沒有遇到什麼無法解決問題嗎?

0026 N1:現在是都還沒有喇，現在比較困難的是包裹式，八月份我們要承接試辦，那就是包裹式有點不知所措，不知道試辦會怎樣，因為蠻混亂的，所以現在比較困惑的是這個而已，其他的都還好，因為之前在其他縣市做過居服所以還好，那因為包裹式是最新的政策，本來是說七月份要全面實施，現在又踩煞車，又說要繼續試辦擴大試辦，那我們單位也被選中了，我也不知道該怎麼做。

訪談者:為何會被選中?

0027 N1:因為之前是另一個單位，現在因為我們有承接A級，那他是說每一個A級都要試辦看看。

訪談者:是社會局嗎?

0028 N1:對。

訪談者:可以請問您之前是在哪個縣市做過居服嗎?

0029 N1:臺南、高雄，都在南部。

訪談者:那為何包裹式會這麼混亂?是因為臺中市政府提供的資訊不清楚嗎?

0030 N1:不只他們，連中央全部都不清楚，你會覺得他們藍圖畫的不錯喇，但是他們的細節全部都沒有出來，那就變成試辦單位看著辦，就自己想辦法，他們是類似以前居服比較不可能的，現在都可以了，就像夜間本來居服不行，現在夜間也可以了，你可能現在變成就是少時數多次數，因為你可能在這一家換個尿布幾分鐘你就可以到下一家，下一家可能餵餐餵一餵，你又要回到這一家可能要繼續洗澡還是什麼的，他就是這樣跑來跑去，那這第一個就是比較符合個案的需求，他要什麼時間做什麼事，我們就有人過來幫忙，那問題是說距離的問題，這個方式在歐美是有可能的，因為他們可能是整個社區同一個人包，問題在臺灣，除非你找到的個案都是在同一個里或是同一棟大廈才比較有可能，因為像居服員都是以時間來計算金錢，那是不是就是他如果才做幾分鐘又要跳到下一家，那他中間的車程如果過於五分鐘，他們就覺得遠了，那所以就變成是在排個案方面要重來。

訪談者:這項規定也是政府制定的嗎?

0031 N1:他想說發展是這樣子，那如果是說真的有個案是需要這樣子的話，那我們就是要盡量滿足，現在包裹式就是要for人，而不是說以前專員給我們的計畫，這個個案他是多少時數，我們就是要做到多少時數，即使他可能給他兩個小時，可是他的服務項目一個小時就做完，那另外一個小時要幹嘛，可能就是坐在那邊跟他對看，所以有時候就是多出來的那個時數，個案就會覺得說妳這麼閒坐在那邊，那你要不要幫我做什麼，就會造成很

多問題出來，那如果現在是用包裹式的，他是沒有時數，只是他的時數是一個範圍，他有分級，那可能這一級他的時數他可能20~25，那你在這個範圍內，你就可以安排你有什麼需求，你就在這個範圍裡面安排，這樣會比較有彈性，但是好難做。

訪談者:聽起來是蠻理想的，但實際上做起來就有它的困難性。

0032 N1:對，除非就是說真的是個案住得很近，不然你說如果你要for個案，我們還是盡量是排比較近一點的，因為我們臺灣的住家本來就是比較奇怪，只能這樣講，很分散，除非就是真的住附近。

訪談者:一開始有提到說是副市長欽點的，所以也是因為你們執行長在居服這方面有興趣才做嗎？

0033 N1:說欽點，對他是直接點名，那也是我們上頭的人應該也有興趣，他才會答應。

訪談者:所以在提供居服上，社會局是負責核銷那方面的事務，那他還有負責什麼其他的事物嗎？

0034 N1:申訴阿，如果我解決不好，個案他還是很憤怒的話，個案就會直接打電話到社會局去申訴，那他查核都是他負責。

訪談者:那衛生局的長照中心主要負責什麼？

0035 N1:個案方面，現在主要是時數、照顧計畫的擬定，現在是比較單純，只要他計畫下來說要做什麼，然後他時數一周去幾天，幾小時，然後我是負責排時段、排人這樣子，現在是這樣，包裹式就比較複雜一點，是我比較複雜。

訪談者:那這樣子你們跟市府的聯繫單位主要有分社會局跟衛生局的長照中心，你們會覺得這樣分兩個會有什麼不便嗎還是其實不會？

0036 N1:會希望會有單一窗口，但很難這樣吧，其實社政跟衛政本來就是應該結合在一起的，因為有時候做事就是兩難。

訪談者:那市府的承辦都是同一位嗎？還是會有不同的？

0037 N1:他們社會局內部會有各自不同的業務，所以有時候我們核銷他就會跟我說核銷要找誰，計畫要給誰，宣導的計畫要給誰之類的，他們是分工很明確的，本來社會局的公務人員就是這樣子，他們有各自承辦的業務，他們沒有所謂的單一窗口，因為光我們的內部，身障一個、核銷一個、計畫一個、人事核備一個、然後還有另外一個雜七雜八的，社會局就有五個窗口。

訪談者:有很多個窗口，遇到不同的事情就找不同的人。

0038 N1:對，就找不同的承辦，這不是只有居服才會這樣，其他的也都會這樣，不知道是他們長久以來的問題還是怎樣，社會局本來就是每個業務不一樣就要找不同的承辦，沒有單

一窗口。

訪談者:所以在長照中心也是這樣嗎?

0039 N1:長照中心他是for個案，所以他很明確就是我這個個案就是找哪一個專員。

訪談者:那在承接居服方面，會不會覺得核銷是一件較麻煩的事情?

0040 N1:當然，現在還是很繁雜，說以後會變簡單，我也不知道，現在的核銷也是...他盡量簡化中，有盡量簡化了。

訪談者:所以有在做簡化了，只是可能成效還沒有出現嗎?

0041 N1:還是一樣阿，一樣很麻煩，他是說以後直接從系統跑出報表來，不過我不知道他怎麼跑，現在還不知道。

訪談者:所以關於一些核銷的規定市府會清楚告知嗎?還是你有什麼不清楚的地方要自己打電話去問?

0042 N1:他們都說有寄mail，但有時候文字的敘述會不清楚看不懂，不清楚的話就會打電話給承辦說你寫的是什麼意思，畢竟我們也是新的單位，核銷方面真的是蠻慘的，剛開始就拼命地問，或者是問友好單位，因為每個縣市的核銷都不一樣。

訪談者:那你們會有評鑑機制嗎?

0043 N1:評鑑有阿，那像今年，臺中市政府就是一個創新，他們是說用培力的，只是他把就是他請委員來我們單位直接看我們有什麼問題，就直接問委員，或是委員看到我們有什麼缺點，他直接提供意見給我們，就很像老師來巡察，那這一次是用培力的方式來取代評鑑，不然以前評鑑是要準備很多紙本的東西。

訪談者:所以培力就不用準備這麼多紙本嗎?

0044 N1:看老師，他也是叫我們不要準備，像我們這次第一次培力，他分兩次。

訪談者:一年兩次嗎?

0045 N1:我不知道他明年會部會恢復評鑑，他今年是試辦，就試試看，如果OK的話以後可能就走輔導的方式。

訪談者:那委員大都是什麼背景?

0046 N1:培力的委員是會先叫我們提名單給市政府，那市政府會調查他們的背景經歷等，然後他們就用，這次是由我們各單位提委員名單，所以有業間的、也有學術的。

訪談者:那經過這次的培力，您覺得跟評鑑相比哪一個較好?

0047 N1:各有優缺點，因為評鑑是他事先會先給我們評鑑指標，讓我們就照著指標來準備東西，

問題是說評鑑的指標真的是太多了，所以你要準備的東西很多，那就會額外造成一些負擔，那培力的話，雖然不用準備這麼多資料，但也知道老師要幹嘛，所以就挫勒等。

訪談者:培力太不清楚了。

0048 N1:對，像委員來，那時候我們一直想說是不是我們要把老師問倒之後，老師就不會問我們問題了，來這裡反而是老師一直講講講，我們就聽，要看每個老師的個性，所以說各有優缺點，那目前看起來培力是不用準備那麼多，比較輕鬆，評鑑的話你資料可能要準備一堆，可是評鑑那一天老師可能翻資料翻不到一秒鐘，可是可能你一整個月都在準備那些資料。

訪談者:請問與臺中市政府合作居服，市府補助的經費占你們經費的多少？

0049 N1:就全部阿，因為現在我們大部分的來源都是公費，全部都是市政府的。

訪談者:所以不管像是居服員的薪資，或是您的薪資都是政府補助的？

0050 N1:對，就是像一個個案六百塊。

訪談者:所以貴基金會就不用再額外的支出，像薪資方面？

0051 N1:因為像所有居服員、社工、居督都有補助，所以是還好。

訪談者:那在承接之前，需要一些訓練，這方面的話都是是貴機會自己做？還是市府那邊會統一培訓？

0052 N1:像現在是政府有委託弘光來進行在職訓練，有課程的話我們就會安排我們居服員去上，可是他們契約是講說一年二十個小時，但是要有十個小時是自辦，那我們最近就是大概九月份會辦在職訓練這樣子，所以通常我們是如果外面有免費的課程，我們就會讓我們服務人員去上，沒有就是我們要自辦，找課程、找講師替我們服務員上課。

訪談者:所以如果是自辦的話這方面的經費要自己支出嗎？

0053 N1:就是先寫計畫，送社會局要經費，但是因為他那個經費也是從我們的個案量衍生出來的行政費裡面來找的，所以我們就是盡量找可以砍講師費的，因為支出的話也是從社會局的補助，那我們的補助也是看那個個案量，如果個案量不多的話，錢也不多，辦也會比較辛苦。

訪談者:那像臺中市不同的地區有分不同的非營利組織承接居服，那你們之間會進行聯繫嗎？

0054 N1:應該是各自各自的，有聯繫的話就是聯繫會報，就是社會局每一局會有聯繫會報，把所有的居服單位集合到市政府去開會，那這時候才會見到面，平常都不太會見面，因為我們是分區域的，各區域有個區域的，業務不會重疊在一起，除非就是我們這一區的個案有可能他搬家搬到他那一區，可能就是聯繫一下有個案到那邊，他要繼續用居服，要

請你們承接，這樣才會聯繫，不然平常都部會聯繫。

訪談者:那與臺中市政府合作提供居服，有哪些地方是可以再改善的？

0055 N1:沒有，因為講了也沒用。

訪談者:是因為覺得是政府那邊不會改變嗎？

0056 N1:其實很多都是政策方面的，那政策方面也不是說說而已，要變也很難變。

訪談者:那像貴基金會的這個場地是本來就有的嗎？

0057 N1:對，是本來就有的，原本是據點的，還有一些社區的推廣也是在這裡，因為我們有兩邊，另一邊是日照，所以我們居服就來這裡，這邊空間比較大，將來的話A級也在這裡。

訪談者:市政府有補助任何設備嗎？

0058 N1:剛開始有補助一些設備費用。

訪談者:那從今年到目前為止，在服務個案方面有遇到什麼問題嗎？

0059 N1:現在遇到比較大的問題是我們提供的服務他不滿足。

訪談者:是怎麼樣的不滿足？

0060 N1:應該是講說服務的時間、時段可能...，因為一個人一天工作只八小時，那先來的個案一定是安排他要的時段給他，那當然就是最好的時段都有人了，那可能就剩一些早上或是可能很偏晚的時段沒人要，那如果就是說剩下的你後續的就只能在人家不要的時段，有的會覺得說你這樣子沒幫到我，你可能太早來我家人還在睡覺，你幹嘛來，太晚又說要怎樣怎樣，你來也沒用，就時段不符合他們的要求，或者是我們給的服務的項目，應該是說專員那時候是怎麼評估的，個案也不知道是怎麼說的，兩個就是永遠搭不在一起，可能他要的服務項目專員沒給，那我們通常會回頭跟專員溝通，那如果真的不能給的話，我只能跟他講說，不然看你要用自費的，或是等下一次複評的時候你在跟專員講，你真的有這個需求，拜託他給他這個服務項目，差不多是這樣。

訪談者:一開始提到北區是由你們和曉明負責的，所以沒有其他家非營利組織願意承接嗎？

0061 N1:沒有，臺中現在都是以一區一個，以後可能好像會開放特約，所謂的特約就是沒有保障名額的，就個案想去哪就去哪裡，那還沒開始，現在就暫時北區就是我們，其他區的話有些也是兩三家，地方比較大的話就會分兩三家這樣子。

訪談者:所以當初會承接是直接跟市政府簽合約，並沒有一個競標的過程嗎？

0062 N1:之前是都要去投標，那我們是二月才承接的，那之前我們也是有寫計畫，有投標，寫計畫送市政府。

訪談者:那與臺中市政府合作後有遇到哪些問題，跟市府反應後獲得改善的？

0063 N1:現在還沒有反應過問題。

- 一、 受訪機關:財團法人○○○○○○○○○○基金會
- 二、 受訪者職稱:居家服務中心主任
- 三、 訪談日期與時間:2017 年 7 月 17 日上午 10 點
- 四、 訪談地點:財團法人○○○○○○○○○○基金會一樓會議室
- 五、 訪談方式:面訪
- 六、 編號:N2

訪談者:首先想請問一下說您的一些基本資訊,請問您從事長期照顧這方面的工作多久了?

0001 N2:大概長照的年資 18 年左右。

訪談者:那想請問說西屯區的居家服務中心目前的個案量大概是多少?

0002 N2:因為我們是從 106 年 1 月才開始承接西屯區的居家服務中心,所以目前個案如果是長照的話,使用居家服務的差不多是 70 案左右。

訪談者:請問你們有多少居服員?

0003 N2:居服員目前是 15 個。

訪談者:請問當初是經由什麼契機會開始與臺中市政府合作提供居家服?

0004 N2:其實因為我們母會的話,我們是在居家服務這個部分不是只有第一年,我們目前曉明社會福利基金會大概做居服有 20 年的時間了 那其實我們是在臺中市的中區、西區、北區都有居家服務,那西屯是 106 年 1 月才開始,所以我們跟政府的一個合作關係其實是還蠻長久的。

訪談者:那會與臺中市政府合作提供居家服務的原因是什麼?

0005 N2:其實這個說起來應該是一段歷史了,其實居家服務的一個演變,最早期是因為社會上的問題,應該是說有獨居老人一個人死在家裡面 或者是說獨居老人他沒有人關心照顧,所以那時候政府最早想出一個辦法就是到宅服務,最一開始是派志工去家裡做到宅服務,那後來會有居家服務是因為政府開始想說慢慢訓練一批照顧服務人員,並不是志願服務性質,給他一些薪資然後服務費這樣子,然後訓練一批照顧服務人員到家裡去提供服務這樣,那所以才慢慢道說後來有照顧服務產業這個部分,是政府他開始有發現說臺灣的高齡化的人口,所以慢慢也發現說不只是只有獨居老人需要居家服務或到宅服務這個部分,我們可能也因為身體慢慢失能了,然後在生活自理能力上不足,所以是需要照顧,然後家裡的人可能要工作,所以那時候才會變成 開放照顧服務產業可以擴及到一般失能的老人,那時候比較是獨居老人或是鎖定是低收入戶或是家庭比較有問題、家庭功能不彰的老人照樣子,那後來慢慢的演變說有看到照顧上的需求,政府就是開始有開放一般失能的老人來申請這個照顧服務,然後才又變成 慢慢政府才發現說長期照顧這個議題是蠻迫切性的,就是它是家庭照顧者一個蠻重的負擔,所以這個部份才會慢慢演變成在政策上有長照十年計畫,所以就變成只要是失能的,他有一個規定就是說只要經由長

照中心評估，你是屬於失能的長者都是可以來申請的，然後目前到 105、106 年才有長照 2.0 這樣子，這個就是我們整個跟他接觸的一個立基所在。

訪談者:您認為貴基金會與臺中市政府合作提供居家服務是想達成什麼樣的目標？

0006 N2:因為我們是來自教會單位，來自教會單位的話一開始也是服務弱勢或是有需要照顧的人，這個也是跟我們母會的宗教也是有關係的，就是說我們母會希望說我們是天主教的，其實是有教會的宗教情懷所在，然後就服務一些弱勢的、貧苦的，然後希望我們這個天主教的福音可以給更多社群的人知道，所以基金會內應該是秉持這種宗教的信念跟情懷，所以就是希望在服務上能夠達到服務這些貧窮的、弱勢的，比較需要照顧的人，希望就是我們是教會單位，可以傳揚這個福音，可以說是最終的目的。

訪談者:請問貴機關與臺中市政府合作提供居家服務，雙方主要是負責什麼樣的工作？

0007 N2:因為其實這是一個委辦的關係，就是透過招標，那招標的話大概就是一年一次的招標，那我們就是變成跟他簽契約，那我們就提供一個服務，但是他有分區，那我們就是以我們自己標案的區域為主需提供居家服務。

訪談者:那請問貴機關與臺中市政府在合作提供居家服上的權利義務關係清楚嗎？

0008 N2:蠻清楚的，其實因為合作到現在還長的一段時間，所以就是變成是說我們主要是提供服務，那我們大概就是責任義務可能我們把服務的個案照顧好 那如果說我們舉個案為例，個案上有一些申訴我們也會看，比如說個案申訴的情節輕重，我們也會跟臺中市市政府他們講這樣子的一個情況，那他們也會給我們知道這個個案要怎麼處理，因為畢竟他是我們的主管機關，那另外像他服務上有一些規定，譬如說我們的個案就是七天內必須要派案提供服務，若已經在開案的話，需要每個月做電訪，每 3 個月要做家訪，凡是這種服務上的規定的時辰或做法，這一些其實都要按造招標的契約書上來提供服務，像什麼時候要跟他們做核銷，那我們也是照那個時間，如果說平常大家行政業務上溝通的話，我們可能也有規定每一季要召開一個聯繫會報，他可能會跟我們有一些成效上的要求，那我們每年都有評鑑，他也會在評鑑上做一些查核或是說每一季也會來查核一次，來了解一下我們的一些業務，來看一下我們有什麼問題然後進行溝通。

訪談者:請問貴機關與臺中市政府合作提供居家服務時，雙方之間是如何進行互動的？

0009 N2:平常的電話，如果說業務上比較立即性的，或是 email，我是我們有設一個 LINE 的群組，那如果說是比較正式性的，可能會透過會議的方式，那他也會有一個每一季的查核，也會進行一些業務的了解，如果有什麼狀況他當下會跟我們做溝通。

訪談者:所以這個溝通是很頻繁的嗎？

0010 N2:是蠻頻繁的。

訪談者:請問你認為臺中市政府所提供與合作相關的資訊足夠公開清楚嗎？

0011 N2:蠻清楚的。

訪談者:請問您認為與臺中市政府的合作關係是對等的嗎？

0012 N2:其實現在就是還好啦，畢竟就是說他們有一些行政上的規定的話，那你就沒有辦法一定要遵守，那如果說一些比如說舉業務來講，一些考核、評鑑之類的，如果我們跟他反

應一些事情，那他們也會帶回去做一些行政上的討論，那當然如果說有一些東西他們有行政上的考量，他們無法配合，他們也會跟我們說，我們如果有什麼問題的話，我們平常可以透過電話溝通，但如果牽涉到一些法規的規定，或是他們服務上一定要這樣子的規定，那真的就是沒有辦法去改變，政府單位也會受限於他們是主管機關，有一些行政上的規定會作法，可能他們也有上面的壓力，所以也沒有辦法完全聽我們的意見。

訪談者:那你們平常聯絡的對象是社會局的承辦人員嗎？

0013 N2:有承辦，但也有他們的股長、科長這樣子。

訪談者:所以比較常是承辦，那什麼時候會聯繫科長？

0014 N2:其實溝通管道蠻暢通的，你只要有事就隨時可以聯絡，可以電話聯繫，他們也是常常政府有什麼政策性的宣導，也是常會有一些開會這樣子。

訪談者:請問與臺中市政府合作供居家服務會使貴機關受到何影響？

0015 N2:其實我們基金會的案子全部都是市政府的，因為我們也長期合作下來，就是市政府也蠻信任我們的一個服務，他也蠻了解我們的服務是有品質的，所以常常會有一些業務或是宣導會請我們這邊幫忙。

訪談者:那與臺中市政府合作對貴機關帶來什麼益處嗎？

0016 N2:好處的話就是說因為我們的業務都是市政府的，因為我們的信任關係還夠，所以我們如果遇到業務上有什麼樣的困難，我們就是會隨時可以打電話這樣子，或是跟他們做一些溝通，通常都可以得到一些支持，這是其中一個，我覺得就是互相的，如果說是政府這邊要推什麼樣的業務的話，也是會想到我們這樣子，然後會推薦我們去做這個業務。

訪談者:那有什麼比較不太好的影響嗎？

0017 N2:不太好的影響是比較少，畢竟我們這個居家服務的合作機制已經很長一段時間了，所以一些合作的方式也是蠻固定的，有既定的模式或是流程，所以這個部份我是覺得還好。

訪談者:那合作關係已經比較長了，也有固定的模式，那您覺得說這個模式有什麼地方可以改變的？

0018 N2:其實像我就覺得說查核是每一季，每一季查核我覺得是太頻繁了，都要準備資料，有些資料通常都是有既定在做，所以來看也是一個蠻形式化的，它的監控來是蠻多的。

訪談者:那除了查核之外，還有什麼方面嗎？

0019 N2:還有行政文書也是蠻多的，就是他們常常要調查什麼東西，有一些調查統計的資料，可能他們也是來自上面，來自他們的一些指導單位還是什麼的，所以有時候會叫我們配合他們行政文書的調查，所以這個東西也還蠻繁瑣的。

訪談者:請問您認為貴機關與臺中市政府在提供居家服務上，有何人力方面的問題？例如專業能力或人力充足嗎？

0020 N2:目前是還好，都是照規定來做，所以是還OK，它就是規定幾個個案要幾個工作人員這樣，所以目前是還好，但是變成是說因為我們這樣的合作，就是行政文書的東西還蠻

多的，所以其實這個也是蠻繁瑣的作業，這個也是還蠻常讓工作人員覺得負擔很重，因為還要服務個案，有時候行政文書的工作還不好，核銷作業什麼的還蠻繁瑣的。

訪談者:在評鑑方面，您覺得評鑑制度有什麼可以改善的地方？

0021 N2:評鑑制度就是因為這一、二十年操作是每年評鑑一次，評鑑指標就是比較偏向文書，要準備一些紙本的東西，那就是請一些專家學者來，我是覺得說長久以往下來也會變成流於一個形式，雖然說要準備那些資料我們是OK的，但是變成是說野蠻增加工作人員的行政負擔，要準備五、六十本的資料，其實負擔也是還蠻重的，但是它是不是真的能夠去反應一個單位的成效，所以今年有一點改變，我是覺得還不錯，今年終於有點改變，它其實是不用準備那些資料，但是單位必須自己選評鑑委員，然後評鑑委員我們就是自己提問題，然後跟評鑑委員做溝通，那評鑑委員會給我們一些意見，然後我們再去做，我們提的問題是真的是機構感受到說你需要改變的，或是你有問題你想要去做改變的，完了之後會有一次在做發表，然後我是覺得說這樣的模式是真的比較針對說單位的問題跟需求來做，所以我覺得蠻好的，是今年才開始這樣子。

訪談者:那您知道為什麼會這樣做改變嗎？是有人反應嗎？

0022 N2:因為可能也有反應說原本的評鑑模式可以真的去檢視到一個單位的成效嗎？還是資料是做出來的，或是說委員他是不是真的給你一些意見，和對你這個機構了不了解，還是它只是看資料給意見這樣子，所以大家可能也有一些反應，所以才迫使說評鑑方式做一點改變。

訪談者:那貴機關在與臺中市政府合作提供居家服務的關係中，有遇到哪些問題及困境是比較棘手的？

0023 N2:目前居家服務是面臨長照2.0要去做一些改變，因為就是說居服今年可能會採取包裹式的支付制度，那包裹式的支付可能是採去論人計酬的方式，那我們以前的方式是這個個案進來，我們是用實數給他的，然後再去排班，但現在他是用整體的去看說這個人它需要什麼樣的服務，它不是用時數去切，它可能是用論人計酬的方式，這個人就給你多少的時數或是一個服務，就是整體的給你，然後這個再發包給單位，單位變成說你要整體去看他，你要去想寫他的照顧計畫，它是什麼樣的問題，所以這個部分可能就是這個制度的改變會給單位一些衝擊，就是可能這一部分我們單位要去因應，可能工作人員他工作習慣的一些改變，以前可能是長照中心他評估完之後，給我們做服務，去看他的時數，就用時數去排，那現在不是，是個案先來，可能告訴你有什麼問題，那你就要去寫一個計畫，你計畫寫不好的話可能就拿不到這個案子，就申請不到這些錢。

訪談者:請問貴機關有跟臺中市政府反應過什麼問題然後獲得解決嗎？

0024 N2:像評鑑這個就有解決，還有一些核銷的項目可能不是這麼彈性，那也有透過跟他們反應，然後他們再跟上面反應。

訪談者:那像核銷方面您覺得還有哪些地方可以改進的？

0025 N2:因為核銷是逐年有再簡化，但是核銷作業還是蠻繁瑣的，那如果以後推包裹式的支付制度的話，他以後就是不用去核行政費什麼的，就是以這個個案多少錢去算就好，這個錢不用再切行政費什麼費這樣，就不用這麼麻煩了。

訪談者:那您覺得還有哪些問題是需要改善的？

0026 N2:目前都還好。

訪談者:那您與臺中市政府的承辦聯繫時，他們的承辦是固定的嗎？還是會頻繁的更換？

0027 N2:固定的，我們這組是還好。

訪談者:因為現在今年的評鑑制度改變了，那如果之後都是照今年的評鑑制度，您覺得是好的嗎？

0028 N2:我覺得是比較可以針對問題，也比較實際，這樣子的話就是變成跟評鑑委員或是跟市府的關係會比較和緩一點，不會感覺是由上對下，或是說為了要準備那些資料給評鑑委員看，看了有時候他給的答覆又不是你單位真正的需要，所以我是覺得說這樣子可以增進互動的關係不要這麼緊張，工作人員也可以說有多的時間可以去思考中心的問題或去服務個案，而不是說還要這麼多時間去做報告的東西。

訪談者:那請問貴單位在做行政業務的人員大約有多少？

0029 N2:其實因為我們比較特別一點，我們的主任督導是兼的，因為我們基金會有三個居服中心，工作人員我們會按照市府的規定該請幾名就請幾名，譬如說 60 名個案就請一位工作人員，那像我們的行政人員，例如我們的執行長，或是總務、秘書、會計都是總會那邊支援過來的，因為中心不太可能會去聘這些行政人員，所以都是由總會進行一個統整，去支援各個居服中心。

訪談者:像我們知道居服員的薪資，政府會有補助，那像這些行政人員的薪資，政府會補助嗎？

0030 N2:不會，這些行政人員的薪資政府不會補助。

訪談者:那您覺得臺中市政府還有哪些地方可以幫助貴單位提供更優質的居家服？

0031 N2:因為這個制度算算是已經行之有年了，所以其實大家一直以來都有在溝通，但是現在面臨這個支付制度要做一個大變革，所以這個部分希望市政府這邊能給我們一些支持，或是說看看能不能幫我們多爭取一些，我知道這個制度已經固定下來了，那怎麼樣去輔導我們在制度演變的過程裡面去穩定下來，讓這個中心不要因為制度的改變而影響到服務，所以在這個制度要整個改變之後，政府有什麼樣的配套措施，希望可以隨時跟我們說，我們也可以做一些配合。

訪談者:那請問政府有因為這個即將到來的改變，而跟你們做什麼樣的溝通嗎？

0032 N2:之前就是會辦訓練，也會辦一些說明會，就開始有在講解一些這個制度的理念、概念，然後再過來就是有辦理一些工作人員的教育訓練，這個支付制度要怎麼樣去評估、要怎麼樣去寫照顧計劃，那接下來也有長照服務法的通過，所以以後我們這個制度就跟政府的關係產生很大的改變，長照服務法規定我們這些居家式的服務或社區式的服務，你必須要去成立一個機構，像法人這樣子，像這些都是一個很大的改變，所以他最近有辦說明會，說要去怎麼成立法人組織，所以後我們跟政府的關係，就會有一些變化了，像之前是委辦，就是招標這樣子，那之後就會變成說這個部分會變成開放市場的，而不是委辦，你只要符合他長照服務法所規定的，你就可以來申請，你去聘他所規定的人員要求，你就可以來，所以這關係以後勢必會改變，因為長照服務法的通過。

訪談者:那針對這個改變，貴基金會會很擔心嗎？

0033 N2:現在就是且走且看，因為以後整個制度會改變，因為你要成立法人，所以變成說基金會的會計制度或是財務管理勢必都會做一個改變，就是會有一些規定，像我們有那麼多中心，可能就會設一個綜合中心，然後設一名業務負責人，所以長照服務法通過之後，你的組織勢必也會做一些改變，向財務管理、組織管理，還有你的一些服務流程這些一定會做改變。

訪談者:那請問像針對這些改變或是與其他長照有關的資訊，政府會主動的提供給你們嗎？

0034 N2:會有，政府會有一些政策說明會來告訴我們。

訪談者:那像您剛剛提到會承接居家服務是因為組織的宗旨，那之後如果有機會的話，會承接其他區的居家服務嗎？

0035 N2:有，我們目前就是一個長照 2.0 的整體服務，所以就變成說我們有做那個 ABC 的服務這樣子。

訪談者:那請問貴單位當初在承接西屯區的居家服務時，是只有貴基金會一家非營利組織，還是有其他非營利組織想一起來競標？

0036 N2:目前還有弘道老人基金會，他們應該也已經深耕 20 年，今年西屯區才又增加了一個居家服的單位，所以才由我們來承接。

訪談者:所以當初西屯所增加的這個名額，是只有貴基金會來承接，沒有其他非營利組織來競爭嗎？

0037 N2:沒有。

訪談者:所以是貴基金會看到有這個名額才主動來承接嗎？

0038 N2:對。

訪談者:請問像說貴基金會的所有業務都是承接臺中市政府，那會不會臺中市政府可能會影響到你們組織內部的決策？

0039 N2:多少還是會，因為這是政策的關係，因為有時候一些政策的規定是還蠻死的，現在想說我們講到支付制度的改變，那個就是不得不的作為，所以說迫使基金會的決策必須做一些改變，政策面的影響蠻大的。

訪談者:請問臺中市政府在制定與長照有關的政策時，會與你們溝通嗎？

0040 N2:會，有時候他們的確會問我們一些的想法。

訪談者:那針對你們於臺中市政府的合作，您會希望還有哪些地方是他們可以改善的嗎？

0041 N2:我是覺得行政文書的作業太繁瑣了，核銷作業也很繁瑣。

訪談者:所以他還有逐年再簡化可是還是很繁瑣？

0042 N2:他是真的核銷有每年在做一個簡化的動作，但是真的還是蠻繁瑣的，還是要花很多時間去做，是有改變，但他就是這樣子與規定，所以還是要做他的一個版本，他所規劃出來的核銷方式去做，因為核銷的名目還蠻煩瑣的。

訪談者:那除了核銷之外，其他的行政文書作業是指什麼？

0043 N2:他有一些調查作業，也是想要調查就調查這樣子，也就是隨時得配合他，就是要配合什麼時間，就會有時間壓力。

訪談者:那請問平常與市府的承辦互動時，會有上對下的感受嗎？

0044 N2:是還好。

訪談者:那像居服員要定時做一些教育訓練以提升他的專業度，那像這個訓練是貴基金會自己提供的還是臺中市政府做的？

0045 N2:都有，因為它有規定居服員每年要接受二十個小時的訓練，我們單位就是八個小時，一個中心大概要辦八個小時，其他的話就是可以讓居服員到外面去受訓這樣。

訪談者:那像這八個小時訓練的經費是貴單位要自己支出還是政府會有補助？

0046 N2:訓練的話政府會有補助。

訪談者:那你覺得像居服員的薪資，政府的補助是足夠的嗎？

0047 N2:目前是還不錯，因為像之前都一直沒有改變很大，就是1小時150這樣子，後來在兩三年前有改變成1小時170，那今年的話有在補助一些津貼，就是看他們的時數如果達到一定的程度，就可能補助交通津貼，每個月服務滿90個小時就一個交通津貼的補助3500，那如果滿130個小時，就是5000，那可能還有他們的證照，他們如果服滿130個小時，有丙級證照的話就可以加1000塊，另外如果他們有服務的個案是有失智症，可以一個人補助350，就是你的薪資在當月可以增加，就是多了一些福利，比較好了。

訪談者:那請問臺中市政府除了經費上的補助之外，還有提供什麼樣的幫助嗎？

0048 N2:可能宣導，譬如說他們有在統一宣導居家服務，我是有辦理一些服務人員的表揚，就是有一些長照人員可以提報表揚，就會請他們吃飯還有送獎品這樣子。

- 一、 受訪機關:社團法人○○○○○○○○協會
- 二、 受訪者職稱:總幹事
- 三、 訪談日期與時間:2017年7月18日下午2點
- 四、 訪談地點:社團法人○○○○○○○○協會一樓會議室
- 五、 訪談方式:面訪
- 六、 編號:N3

訪談者:您好,我想請問一些您的基本資訊,您從事長照這方面的工作有多久了?

0064 N3:我做老人是從84年開始,到現在是22年了。

訪談者:請問當初是經由什麼契機開始臺中市政府合作提供居家服務?

0065 N3:我們單位以前跟臺中縣就有合作了,因為早期要做居家服的單位沒有那麼多,所以市府他會去尋求社會上一些協會的協助,那我們也剛好這樣的契機所以開始去承接縣政府的居家服務方案,然後做到現在也差不多10幾年了。

訪談者:所以貴單位承接政府的居家服方案也有一段時間了?

0066 N3:對,居家服這一塊是蠻長的,87、88就開始了。

訪談者:貴單位為何會於臺中市政府合作提供居家服務?

0067 N3:應該是說我們協會本身有一些牧師他們去組成的,那我們本身組成的目的主要就是希望去關懷社區,那去關懷社區當中就做到老人這一塊,所以市府在尋求合作夥伴的時候,也是以有在做老人的這些機構為主,市政府當時有找一些民間機構希望做合作,所以我們就開始來做居家服。

訪談者:與臺中市政府合作提供居家服務想要達成什麼樣的目標?

0068 N3:我們本來就有在做社區,但沒有限定一定是做老人,因為教會的關係,我希望去回饋社區,然後我需要一個組織的方式去跟政府對話,因為如果我是以教會去跟政府對話,那就變成是宗教團體去對話,就不是社會福利了,那我們是希望教會能夠去服務社區,所以需要去成立這一個協會來去跟政府做互動,所以我們的理念跟市府的理念是相符合的,因此就開始進行這樣的服務,早期是以居家服務為主,但也有犯罪被害人等其他的項目,不是只有單指這一項,是這幾年發展到現在這樣子我們到目前才剩下一個居家服務的部分,政府有什麼需要,我們覺得我們能夠做的我們就會去招標,那招標得標之後就會進行服務。

訪談者:可以請問一下說貴單位目前的居家服務個案有多少嗎?

0069 N3:我們單位目前居家服務的個案大約有 200 案。

訪談者:那大約有多少居服員?

0070 N3:大約有 61 位吧。

訪談者:那貴單位在於臺中市政府合作提供居家服務時，雙方主要是負責什麼樣的工作?

0071 N3:應該是說我們是服務提供者，那社會局等於是我們的委托者，那我們必須按照我們的計劃派居家服務員去個案家服務，那我們也必須要對市府負責，也就是我們的服務必須符合市府規定的品質，所以他有一點像出錢的人也是我們的監督者，有些事情又是夥伴關係，有些事情在大家彼此配合方面，這個部分大家又是平等的，所以有時候要看事情，他的位階可能是跟我們平等，也可能是我們上面的主管單位，那也是出錢者，大概這個東西是看事件的部分表示我們是在什麼位置，大部分的決策應該是說上下的關係比較多一點，有些事情是在平權上，但有些東西是上下的關係。

訪談者:所以大部分是上下，某一些事情可能是看起來比較平等的?

0072 N3:對，關於個案有一些時候是政府不希望直接去處理個案的問題，所以他在這個部分會平等的來跟我們討論這些事情，但是實際上還是上下關係比較多。

訪談者:請問貴單位與臺中市政府合作提供居家服務時，雙方的權利義務關係是明確的嗎?

0073 N3:基本上，這是一個招標的案子，招標的案子都有一套遊戲的規則，這些遊戲規則是市府訂的，你要招標的時候，就看我能不能玩，如果可以玩的話就來招標，市府也是看他訂的遊戲規則，來招標的人有沒有辦法照他定的規則下去進行，所以說他們最快有一個遊戲規則來讓大家玩，遊戲規則的訂定跟執行都是市府決定的，所以我才會一直說是有上下關係存在的部分，基本上你在招標的時候就已經把遊戲規則訂好了，那也就是說市府要做的就是有沒有照遊戲規則去玩。

訪談者:貴單位承接市府的居家服務已經那麼多年了，請問在這段時間當中沒有其他家非營利組織想要與貴單位競爭政府的標案嗎?

0074 N3:還是有，你招標的時候大家把你的東西拿出來，那我們本身的優勢在於我們現在有一群人正在服務，你要新介入這個市場，有些時候比較麻煩的是在於，政府現在還是一區一家，這一區我有 200 個個案，你要準備有相對的人力，我今天可能是 12 月 31 號結束，明天 1 月 1 號你就要有可以負責 200 個個案的人到位，否則市府就會遭受責難，而市府也號稱他要無縫接軌，所以你要去搶人家的東西的時候，你要有辦法說我現在馬上可以提供這 200 個個案的服務，你才有機會跟其他人搶，否則你在這塊來講相對會是一個弱勢，所以在招標這一塊講公平其實有時候也是不太公平的部分在這裡，你舊的單位有一定的優勢，所以說有人來跟我們競爭，但是可能他提出的保證讓市府沒辦法非常滿意，

所以說當然有其他單位跟我們搶過，但還是會被我們擊敗，因為基本上他的這種招標方式是一種保護現任者的方式，其實是一種保護經濟，但是在未來這個就會被打破，因為長照 2.0 變成特約制，不再是委托制了，所以說這個保護傘就被打開了，在這個部分市府也會面臨一個變革，不再是他訂的遊戲規則來去進行遊戲，而是大家都可以自己去玩，我只是審核你到底夠不夠資格，就像醫院一樣我只是審核你有沒有醫生執照可不可以執業，那再來就是你們自己的事情了，所以未來在這一塊，市府跟我們協會或是跟我們其他居家服務單位，真正的挑戰應該是在於長照 2.0 打破了這種委托方式以後，採用的是特約的方式，也就是遊戲規則重新清洗後，那才會看出真正彼此對等關係的部分。

訪談者:請問貴單位與臺中市政府合作提供居家服務時，雙方是如何進行互動的？

0075 N3:其實每三個月我們就會有一次的聯繫會報，那當然有什麼事情我們有 Line 的群組，然後也是會有 Mail 跟電話的聯繫，基本上都是有些事情發生的時候 case by case 的去談，或者是有一些什麼東西他要我們配合，那這個就要看不同的承辦人，有些承辦人可能今天打電話給你，說他明天要一個什麼資料，然後你就必須要趕給他，因為他說那個時候要你就必須敢給他，所以說在這個部分就會變成每個承辦人不一樣，有一些承辦人是可以跟你商量，有一些承辦人是明天我要什麼東西你就準備好，所以這個有時候也是看承辦人的關係，其實大家都一樣是站在互相的部分，但是有時候是看彼此之間的習慣，有時候可能有些人我跟你什麼東西你要很快給我，阿有些人是一個禮拜前跟你講我要什麼東西，給你時間準備，那這個部分就是不一樣的狀態。

訪談者:那請問貴單位的承辦人是固定的嗎？

0076 N3:我們的承辦人有三個，那目前這三個都是一年以上，所以算是固定，本來是只有兩個後來又增加一個，所以基本上他是固定的，因為現在的承辦人是從臺中縣時代就開始承辦這個業務，但是臺中市的承辦倒是夭折好幾個，主責的承辦人大概是老的，現在他搭配新人跟新人一起做，所以也十幾年沒換了。

訪談者:請問臺中市政府提供的一些與合作相關的資訊，足夠公開清楚嗎？

0077 N3:公開清楚要看對象是誰，如果對象是民眾，那應該還不是很清楚，不然的話以正常的市場競爭不會這麼小，就是說居家服務這一塊他是公開招標，問題是公開招標到底有多少人可以知道標案在哪裡，還是只有少數做政府標案的人知道政府標要去哪裡找，否則你說政府有什麼標案的時候，一般人上網去找還不一定找得到，所以你說政府的資訊是不是公開，在某方面來講當然是公開，但是他的公開是不是公開到讓大家知道，我會覺得這個部分倒是還有爭議，政府的標案一向都是放在固定的地方，時間也是固定什麼時候會出來，但是如果你不是接觸到這一塊，可能無從得知，所以你說他是不是公開，他是公開，但是他是不是到非常公開，我覺得這個部分有待商榷，一直以來公共政策政府的採購標案這一塊，是不是真正到達完全的非常公開，這一部分是我們一直很質疑的，因為你放的地方就是那個地方，會看的也是那些人，你沒有讓一些有興趣的人他可能是初步要投入這個市場，他也不曉得怎麼投入，不管是我們或是公共工程大概都一樣，你

可以限定資格但是你對於這些符合資格的人，他們有沒有公開到例如跑馬燈今天有什麼招標有興趣的來，也沒有這樣子的東西，這其實我們談到政策公開這一塊，表面上是很公開，我都是上網路大家都可以進去瀏覽，問題是你放的位置是不是那麼的親民，這個就是要值得考量的。

訪談者:所以你會覺得說居家服務目前的競爭市場太小嗎？

0078 N3:以臺中市來講的話，市場規模不算小，總共有 24 家在服務，但是你知道的人，你會知道政府的東西要去哪裡找，而且你要備妥這麼多人，如果我不是本來就那麼多人的，你怎麼可能為了這個標案去養這麼多人，這是一個人力密集的標案，所以相對的來說他在門檻的時候就會有一些限制，你要搶可以，他是一區一家委托或是一區兩家委托，也就是說你要強的話就是要整塊吃的下來，而不是說我現在有能力吃 50 個個案，我做 50 個個案，可是我烏日區有 200 個個案，你準備只有 50 個很抱歉就不能搶了，因為他要承接就是要一次 200 個全部要承接下來，沒有那一種我是不是可以只承接 50 個，不行要吃就要 200 個全吃，所以基本上他在這種一區一家的委托模式，其實當然會造成競爭者少，也沒有很多人想投入這塊裡面，因為基本上他那個準備是很大的，我現在如果沒有接到政府的案子，我這些人全部 60 幾個人都要給薪水，這個部分就會變成說造成一些困難，你真的去投資一年一標，那我今年投資了 60 個人，一年一標，明年可能沒有標到我這 60 個人怎麼辦，所以這個部分他就會變成說它有一區一家他的限制在，造成他在整個過程當中他是有些東西被無形的手綁著的。

訪談者:請問您認為貴單位與臺中市政府合作，會對貴單位帶來什麼樣的影響？

0079 N3:應該是說基本上我們單位本來就是牧師希望跟政府合作做社會福利，所以他基本上他的設定應該是百分之五十到六十是政府方案的，所以說他這種百分之六十依靠政府的，其實他有很大的一個部分會被政策所左右他自己的發展方向，因為他是百分之六十甚至於七十，我們現在甚至可以到百分之八十的都是依賴政府的方案，所以這個部分就會被政策綁著走，你機關自己的使命就會變成相對的不是這麼重要，因為你生存是依賴政府，所以說在這百分之八十的狀況底下，你就變成必須要有很敏銳的政策敏感度，才能去了解政府未來的規劃是什麼，這是一個比較大的問題，變成你自己本身的使命感比較薄弱，而是政府要做什麼，我怎麼樣去拿到下一個標案，因為我百分之八十依賴政府，所以相對的你要去培養其他的就沒有足夠的能量跟能力去進行，其實有好有壞啦，好的就是我們很穩定，每一季政府都會撥錢進來，但是缺點是組織會越來越喪失那種謀生的能力，因為他已經被保護的很習慣了。

訪談者:請問在於臺中市政府合作提供居家服上，貴單位有和人力上的問題，例如專業度或是人力是否充足？

0080 N3:現在全臺灣省不要講臺中市，全臺灣都遇到一個問題，長照 2.0 實施了，可是沒有人給服務，或者是服務的年齡層偏高，因為你叫一個 20 幾歲的年輕人來做照顧服員的工作，他們會覺得沒有太大的樂趣，升遷是一個問題，社會認同是一個問題，所以沒有很

多年輕人或是說沒有很多人願意投入這個行業，以至於造成很多都是有狀況的人來加入，或者是家庭經濟有狀況他需要賺多一點的錢所以來做這個工作，這個部分變成全臺的居家服務都缺人，目前政府預估少了 30,000 個照顧人力，每年訓練一兩萬人，但是實際上投入的很少，比較好玩的是有一年的居家服務員增加是個位數，一年訓練了一萬多個人，到最後總數出來是個位數，那以這樣一個方式，好啦我們現在比較進步了，每年進來的人是以百計，三萬人要幾年才補得齊，所以幾乎每一家在做長照在做居家服務的都面臨到一個問題:缺工，那政府現在實施 2.0 以後又把服務的對象由八累擴增到十四類，也就是需要服務的人越來越多，表示一件事情照顧服務員的缺口越來越大，因為你人力的增加趕不上需求人數的增加，那你還是沒有解決到缺工的問題，甚至讓缺工的問題更加嚴重，本來是 30,000，可能增加到十四類後變 80,000，那現在有 20 幾萬的外勞，也因為外勞的輸出國家一直在成長，或者是整個大環境，臺灣的競爭力也一直在削弱，所以未來這些外勞如果在臺灣的條件沒有比在其他國家更好的時候，這些外勞國家停止輸出或者是慢慢地降低輸出的人數，200,000 人力如果全部投入長照，你可以想想看那個人力缺口多大，200,000 的外勞假設居家也要相對等的話，我一個可以照顧五個好了，我要多少照顧服務員的人力，40,000，我現在已經缺 30,000 了，我還要再缺 40,000，那個時候是有錢也不一定請得到人家照顧，所以才說這個老人照顧會變成國安問題，70,000 個人力缺口你要去哪一個行業裡面找，目前比較大的是人的部分，所以有很多案子來我們是派不出案的。

訪談者:所以因為目前缺工，所以有案子進來也只好婉拒？

0081 N3:不是婉拒，是根本沒辦法接，一例一休又把我的時間給拉下來了，我以前可以比較低廉，每個小時給他 1.33 倍，讓他可以增加一天的工作，我現在不行啊，我現在付出的是四倍的代價，伊規定政府委托的我們的收費是一定的，我也不會因為現在一例一休了，所以我本來是說一個小時 200，一例一休變成我的人力成本增加，所以我要跟你收 400，不行，政府控管這一塊是不行的，你只能收 200，也就是說我的收費在已經被限制住的情況下，我怎麼樣去提供我多出來的服務，所以一例一休也造成我們居服員能做的時間大幅減少，我們機構能付的錢是一定，因為政府給的錢是固定的，你沒辦法做那麼多，因為本來是禮拜六我可以給你加班費 1.33，你就可以去照顧兩個小時，現在一例一休以後不是 1.33，是 1.67，我一次要給你四個小時的薪資，哪一個單位吃的下這些，政府補助給我們 200，我們給居服員 177，1.33 我都已經超過 200 了，那你覺得會有一個機構說沒關係你們去服務，政府給我 200，我付給你 212，那你去多做一個小時的服務，你就會損失 12 塊錢，那你覺得有哪一個單位會進行這樣的服務，所以這個部分就變成一個比較大的問題，就是人力的部分，你一例一休降低了大家所有的工時，即時想做的機構也不會給他做，他想多賺點錢多接點案，不行，勞基法規定你只能做到哪裡，剩下的就只能釋放給別人去做，然後別人在哪裡不知道，因為沒有人來應徵，我們會變成一個比較大的問題是有案子但我們派不出去，所以今年統計缺工應該會更多，因為一例一休的關係變成很多人都不能派案，那不能派案他有很多個案需要服務，那這統計下來就是缺工的地方，有多少人需要但是你沒辦法提供服務。

訪談者:針對這個缺工問題，請問貴單位有什麼因應措施嗎？

0082 N3:我們現在大概就是增加募款，我們也開始在實施月薪制，看能不能吸引真的想從事服務的人進來，除了政府給的錢之外，給他們增加多一點的福利，相對比其他人的條件好看會不會有比較多人願意來我們這裡工作，因為這裡畢竟還是算臺中市的邊疆，雖然他不是邊疆的很落後像和平那種邊疆，但他還是邊疆，所以臺中市等一下到這個地方來服務，畢竟是比較沒那麼多，還是以在地人為重，那以烏日來講，又是個新興的地區，這個地方有工業區有什麼，所以基本上不是太難找工作，不是太難找工作你要找到很多人來是有困難度的。

訪談者:那請問臺中市政府針對這個缺工的問題有什麼樣的因應措施嗎？

0083 N3:缺工的部分他也是只有召開青年學子投入長照的博覽會，然後也是宣導要年輕人來兼差，但是我目前看得也是成效不彰，因為她把居家服務員的人力放在年輕人身上，但是以實務來講，我們這邊都還是偏年齡大的女生來負責，因為在這個行業比較特殊的傳統觀念破不了，今天女生要女生服務，男生還是要女生服，所以基本上你說在這個部分他的從業人員也大概都是女生為主，男生只是少數幾個，甚至於要幫男生媒合找工作機會都很小，不曉得啦也許是老一輩觀念吧，女生給男生服務他會覺得怪怪的，男生給男生服務他們也不願意，所以在這個部分男生就變成在這個行業相對的弱勢，有很多男生來應徵但也有很多男生是因為吃不飽而離開，因為畢竟你說派一個男生給你，他會說不要男生，我們家裡除了我跟我太太兩個人，所以有男生在這裡出出入入是不好的，又擔心男生來的品行不知道是怎樣，所以這個部分男生在這裡面是比較弱勢的，那政府他一直希望年輕人來不分男女，但是在這個行業的特殊狀況就是男生待下來的機率太小了，你一個年輕人在這個地方轉三萬多，他就會慢慢沒有意志了，然後這個行業又不是社會所看重的，大家很看重這個行業但是對這個行業的從業人員並不是相對的那麼尊重，所以說政府一直把焦點放在年輕人身上，然後去希望增加很多年輕人來就業，基本上這個東西是需要被檢討的，因為目前就業市場主流並不是年輕人，我可以去做一些東西增加年輕人來，但是他目前的主流還是落在中年婦女身上，所以說這個部分應該是要採雙軌進行，我也要去請年輕人進來，但是我還是要補充一些中年二度就業的婦女進來，畢竟目前這才是他們來服務的主力，那我可不可以去慢慢淘汰一些老的，可以，因為現在人力不足，有很多老的不敢退休，因為你退休個案就沒有人服務了，有些人心地還不錯他怎麼可能就直接退休了，有些就苦撐，目前是市府就只有一些就業博覽會，有做事但是這些東西是不是真正達到想要的目的，我覺得這個還有待爭議。

訪談者:請問您覺得市府要雙軌並行外，還有什麼辦法可以減少缺工的問題？

0084 N3:缺工還有一個就是薪資的部分，怎麼樣去提升居家服務員的地位，他們的內心怎麼去提升，因為有分人家怎麼看我跟我自己怎麼看自己，人家怎麼看我也許需要很長的時間去改變，但是我看我自己的部分，政府應該要加強這一塊，也許透過工會，來提升居家服務員的地位，不一定是價錢的部分，但至少在這個部分要給他們一個合理的待遇，那現在一個小時是 170 塊錢，當然是比賣冷飲的高，但是他現在採月薪制，他根本不管你

一個月給人家多少錢，是不是要訂一個你月薪制至少要到哪裡，但是在自由競爭，政府又很難去做到這一個事情，那他怎麼樣去提升這一塊這個是一個很大的問題，他必須要給他好的地位、好的訓練、好的薪資，但是通通都沒有，訓練是有啦一年 20 個小時，其他的地位跟薪資卻都還不夠，只是一昧地開很多的案子，我服務了多少人，數字很好看，但是對於這些提供服務的人的照顧似乎是少了一點。

訪談者:請問貴單位在於臺中市政府合作提供居家服務時，還有遇到哪些問題及困境嗎？

0085 N3:其實都還好，因為基本上我要進來這個標案，我就知道它的遊戲規則，所以我們也知道我們在這個遊戲規則裡面要怎麼去玩，那當然在這個過程當中會有它的甘苦，當居服員缺工的時候，一個不是很好的居服員，我們應該怎麼樣去處理？當你都是缺工的時候，我開除他的話我的缺工更嚴重，但是用了他又覺得這個人怎麼那麼不負責任，一直都處於這種矛盾之下，所以他有很多能量就被消耗掉了，這個部分怎麼樣去處理，怎麼樣去建立彼此之間的認識，市府、我們還有居服員有些時候是不是可以安排一個機會三方坐下來，大家彼此認識一下，談一談看他們的看法能不能被市府所重視，去規劃一個更屬於他們的工作環境，這樣子也許留任的機率會比較大，目前很多都是機構想要怎樣，居服員通常不一定能夠說話，因為他目前是最底層的，他的話要讓上面聽到，在任何一個機構至少經過主管、負責人或者是經過主管以後轉述給社會，然後社會局再轉述給他的長官，經過層層的轉述，話都變了，那問題能不能得到解決？不行，那有時候是不是上面的也要去聽聽下面的聲音，也許這樣只會讓彼此更加的認識，也對彼此的工作有更大的一個了解，你才可以去談彼此間的合作，否則只是你訂的遊戲規則大家來玩的話，你對你下面這些人還是很陌生的，那其實這個部分之間就會產生衝突，甚至市府一昧的相信居服單位，居服員真正的聲音只能透過居服單位反應，那當然居服單位絕對不會說我們居服員反應我們給的薪水太低，因為他是出錢的人，你很難去針對居服員這塊提供什麼樣的保障，應該是像可能工會，讓這些居服員可以去爭取自身的權益，但是目前居服員還是一盤散沙，除了在 FB 上面罵一罵之外，我也很能真正看到居服員有團結起來，針對他們的工作環境像政府發聲。

訪談者:請問您覺得在核銷方面有何問題嗎？

0086 N3:基本上大家都被制約了，你做 10 幾年了，你都會知道他們規定要怎麼做，那公務人員依法辦理，所以他要求你的東西必須要依法有據，甚至有些更吹毛求疵的不只要依法有據，甚至於法律極端的狹隘解釋，那當然在核銷上面會造成我們要準備的東西很多，所以大家為什麼會喜歡包裹式的原因就在這裡，今天你分給我十筆，你給我的制服費或什麼，我是不是核銷只能用這個核銷，那如果今天我很厲害找了一家合作廠商，人家賣 110 的衣服，他只要賣 50，所以我預算只花掉了一半，我不能橫挪，剩下那一半的錢我就必須還給市府，那以至於你覺得哪一個單位會把錢還給市府，而且還給市府，不是說我拿錢去換給你就算了，我還要填公文說准許我把這些錢還回去，市庫的人才會收我的錢，而不是說我今天拿回去還給市府存進去就好了，還必須有歸還的手續，所以說你如

果是一個單位，你會覺得我就把錢花掉就好了，幹嘛後面還要那麼麻煩，所以他不會懂得什麼叫做節約，他也不會懂得什麼叫做成本控管，因為節約跟成本控管都會造成自己的不便，你單向這樣子去做核銷，我也只能這樣單向去做處理，不夠靈活的時候讓資金變成死水，那其實對機構來講不一定是好事，我如果能夠靈活運用，也許我一塊錢當兩塊錢用，但是照你的規定，我一塊錢就只能當一塊錢用，所以他們在這一塊裡面以後在包裹式可能會比較 OK，但是牽涉到包裹式以後，你對特約的控管是什麼，是總量控管還是像現在一樣也要到行政控管的部分，如果是總量控管，你應該讓他自由市場自由的去競爭，可是市府他又會說這個部分我們要保障品質所以我們要管理，可是對一個市場你伸出黑手管理，你這個市場就會不正常的發展，那這個就會變成說你政府要去思考長照 2.0 你政府扮演的角色到底為何，那它有控管或他要去什麼到底要扮演什麼樣的角色，讓這些民眾跟這些工作者能夠獲利，而不是弄到一個是三輸的局面，你太大的控管到最後很容易弄成三輸，像以前的 1.0 不就是如此，你對經費很嚴格的控管所以錢不能夠自由的被運用，所以說相對的居服員的福利也被忽視了，像我剛剛說的，你買 50 塊就好了，那剩下來的錢我不能把這 50 塊給他們做訓練，他說這些錢你必須要花掉，如果說 50 塊可以橫挪來做居家服務的訓練或者居家服的什麼東西，那如果可以這樣的話就有很多的資源會投進去，而不是說這個部分不行那你就還我，那哪個機構會讓他不行還你，一定把它弄到行啊，那就變成很多的浪費會產生，你只要兩個小時我會說不用不用你要八個小時，你不能兩個小時一定要八個小時因為這樣我比較好核銷，案件計酬你兩個小時我兩個小時，一個禮拜去一次我反而難派人，但是你每天都去我反而好派人，因為居服員就知道他以後每個禮拜的行程是怎樣，那如果我接你這個案子可能一個禮拜一次，那下一次我這個部分可能就會有很多空白，這是一個問題。

訪談者:請問您覺得在評鑑方面有什麼問題嗎？

0087 N3:以前的評鑑是沒有什麼問題，反正大概都是大同小異，你要把文件準備好，但是今年他改變了評鑑方式，是自己跟自己競爭，那以你這種自己跟自己競爭的時候，你有沒有一個過度或者是教這些單位你怎麼去做，你只是說沒關係有老師會輔導你，問題是大家都沒有接觸過這樣行的一個輔導方式，是不是有更精緻的說明，而不是只有跟你們說我們今年預計怎麼做，然後那個部分大概怎麼去進行，是不是要訓練這些居服員要會寫成果報告，去符合你今年的評鑑，你要教大家怎麼去針對這個評鑑你要去做哪些事情，或者怎麼去準備這一個評鑑，而不是說我就跟你們講我今年會怎麼樣評鑑，你們就搭配就好了，然後去報告，要減低各單位的負擔，當然第一年會比較累，因為第一年大家都不知道要怎麼做，可能花一點時間去告訴大家這個部分應該要怎麼做，讓大家不要慌了手腳，我們比較擔心的是很多人不會做而慌了手腳，因為以前從來沒有這種方式過，那就會不必要的負擔就會增加出來，不然以他的觀念來說是對的，我們以前評鑑太多在每個小項目裡面，我現在只要針對自己的問題你去列出來，然後老師來輔導你們怎麼樣去成長，當然是好事，因為你可以去檢視自己的缺點或者是你自己需要進步的是什麼，是一個好事但是有多少人是有受過這方面的訓練可以足以應付這樣的事情，其實可以更細緻的針對這個辦一個準備說明會，這樣子才不會你一實施下面的人都不知道要怎麼做，到

時候亂了手腳，反而造成你的不便，我的看法是這樣子，其實可以再細膩一點關於評鑑這一塊，現在的方式當然節省了很多的事情，但是你節省很多的事情也造成了很多的不確定，那你讓這些單位不確定，相對的單位就會浮動，不只是我們浮動，底下的居服員也會開始浮動，因為今年是整個大轉變，所以說有很多東西都必須由市府規劃或者是說帶領著大家怎麼樣去進行轉型時，而不是我們要轉型了然後你自己想辦法。

訪談者:所以當初在做這個變動的時候，市府並沒有詳細的開一個說明會嗎？

0088 N3:它有開了一個說明會，開了一次說明會，然後只是告訴你怎麼做或者是怎樣，大概講了一次到兩次，但都只是限於去開會的那些人，他沒有辦理一個類似於臺中市居督對於這個評鑑該有的認識，而不是對我們這些主管或對我們這些人講，因為其實你講了這些人如果不懂他還是不懂，他又要去帶領他們做準備，下面的人更不懂了，恐慌更大了，所以應該是要中間的這些執行的這些人一個了解，在這個當中你們要準備的是什麼樣的東西去呈現，我在這個輔導當中我是有成長的，今天老師來跟我們講那我必須在這個裡面去想，我要怎麼去呈現我有成長的東西，我本來的估算不准或是本來對未來沒有計畫，我們現在有了一套新的計畫，這就是你的成長啊，那這次的評鑑是希望看到你的成長，那你至少要給這些人知道我怎麼去呈現我的成長，給我們領導者我們都知道，但是給我們到底下的時候，又會變成扭曲了，這種公共行政到了主管再到底下都會產生扭曲，那是不是放任扭曲繼續存在，還是應該直接跟他們來對話減少這個扭曲，這反而可能是政府如果實施一些變革會什麼的時候，對象不要只限於單位的主管，他的對象應該放寬到實際服務操作者，當然它可以要求你們一個單位派兩個居服員或兩個居督來參加，但至少我直接跟基層去對話，那基層去跟他們講也許他們的溝通會比我們上面去跟下面的講更容易溝通，應該是多面向多方向的，而不是單一場或單一個就結束了，也要去考量到中間的管理者，甚至於低階的管理者這一群，低階的服務員跟低階的管理者都必須要被尊重，要被放進來裡面，我比較少看到的是這塊，任何一個委託方案對於低階的服務人員，或是低階的督導有什麼樣的一個互動，比較少看到。

訪談者:那除了像剛剛提到的變革，最近也有很多要改變的地方，市政府所提供的資訊是足夠的嗎？

0089 N3:應該是說他們對任何說明會他們都只有寄公文，你自己去判定，但是對新的東西如果解釋不夠，你哪有辦法去判定，我現在跟你講個預防，我跟你講預防研討會或者是怎麼要去辦理預防的據點，如果有對據點沒有認識的話，你會知道你要做什麼事情嗎？所以他通知還是這樣子方式通知，也就是這群人永遠被保護者，永遠由這群人來提供，市府講是很公開公平，其實他是被圍起來的一個公開公平。

訪談者:請問您覺得臺中市政府與貴單位合作提供居家服務，還有哪些地方是可以改善的？

0090 N3:資訊跟彼此間的互動是需要再改善的，像我講的你那些資訊的部分，你要讓更多人知道，當然這對我們來講也許我們也會受到傷害，因為本來是只有我獨享資訊，我清楚

楚不用這麼大的競爭，但是一旦公平，會有很多競爭者，但是我覺得這個部份還是要再更能夠讓人家可以取得資訊的方向去努力，讓資訊可以更能夠被取得，或者是說針對這些東西，是不是有提供一些公開的資訊讓人家知道，你對於這個方案的期待是什麼，不是說我一個介紹就算了，可能要是不是任何一個標案要做一個說明會，讓人家知道你這個標案要做的是什麼，你要準備的是什麼東西，當然這很難，如果每個標案都要說明會當然是很難，但是至少有些東西不是錢的部分，像工程的東西就是錢的部分，但是除了錢的部分以外，是不是有一些東西是要給別人知道的，那這樣子才不會落人口實，你很多的這些東西是不是需要再做精緻一點的處理，標案作更精細讓大家更知道，或者是今天我想標這個，我必須要負擔什麼東西，我必須要做哪些事情，可能在政府跟民間溝通的這塊，尤其是在標案的部分需要再更增加這塊地互動性或親近性，否則一樣的問題，資訊不外流造成這當中的衝突，尤其是你委託他開始承接了，但彼此間的看法南轅北轍，那你就會花很多的時間在這一塊的溝通上面。

訪談者:請問你們與市府的合約會公開在網路上嗎?

0091 N3:政府都秉持隱私權不公開，所以你的標案的東西他不會公布在網站上，契約公不公布是一回事，你今天就是公布誰得標了，契約的部分大同小異，沒有太大的問題，問題在於你剛開始的公平性的部分，是不是大家都一樣的公平，還是只是立足點的平等，這一部份是要去了解的，是不是公開到大家都真正的公平競爭，還是被關在房間裡面的公平競爭。

訪談者:請問與政府合作提供居家服務，政府除了經費的補助外，還有提供什麼樣的幫助?

0092 N3:當然他認為他是上面的主管機關，所以當你們居服員或個案有產生什麼不平的時候，都可以找他仲裁，他還是有仲裁的腳色存在，你今天如果說我們跟居服員有爭議，居服員是可以告到市府，由市府來主持公道的，只是他的仲裁不一定有法律效益。

訪談者:那您會希望說市府可以提供什麼樣的幫助，讓貴單位可以提供更優質的服務?

0093 N3:那現在政府要做的就是確保這個自由市場是自由流通的，不要太過於放任這個自由市場，但也不能不去協助他們，這些人怎麼從封閉市場進入自由市場。

訪談者:請問針對這些變革，貴單位有什麼因應措施嗎?

0094 N3:我們現在目前因應措施第一個就是把居服員的服務區域重整，那他們變成是在小區域裡面去負責，再來就是薪水改成月薪制，但是我們是雙軌，我們是月薪跟時薪是雙軌，然後再訓練的部份我們也會有些變革，早期都會對他們考試，現在就變成說要增進一些其他的服務項目了，除了身體照顧以外，可能我的環境清潔這些照顧都要進來，讓我居服員的能力更加的寬廣，在未來才能提供更多更好的服務，如果還是以以前的方式，在自由市場競爭的時候就會產生問題，除非你很幸運你那個自由市場沒有其他選擇，像和平只有三間診所，你愛看不看，不看自己坐車下去東勢，你在山上就只有三家診所，除

非你真的很幸運你就是那三家診所之一，你就不用擔心人家部會來，因為整個山頭就只有三間診所，否則在自由市場競爭的時候，大家要想辦法怎麼去迎合市場，所以我們這個部分也就給他訓練，讓他知道個案想要的是什麼，就是你市場想要的是什麼，我能提供你什麼，你的慾望我可以幫你達到滿足，那這樣子你才可以提供一個良好的服務，否則你只是照你想要做的，個案的都沒被滿足，當你的限制越多，你越不開放，你被這個市場淘汰的機率就越大，所以說這個部分也要對居服員重新做改變，也要讓他們可以適應潮流的變化，我們大概對 2.0 的目前規劃，第一個重估我的成本，第二個我們從新編排區域，第三個心靈的改造，大概就是這些東西。

- 一、 受訪機關:財團法人臺中市○○基金會
 - 二、 受訪者職稱:居服督導
 - 三、 訪談日期與時間:2017年7月19日下午2點
 - 四、 訪談地點:財團法人臺中市○○基金會二樓會議室
 - 五、 訪談方式:面訪
 - 六、 編號:N4
-

訪談者:您好，我想請問一些您的基本資訊，您的職稱是？

0001 N4:我是居督。

訪談者:請問您從事長照這方面的工作有多久了？

0002 N4:我大約十年了。

訪談者:請問當初是經由什麼契機會開始臺中市政府合作提供居家服務？

0003 N4:我們九十六年標南區，如果以南區的話我們是從九六年開始，在那之前我們單位還有做過南屯區那邊，然後九六年是做南區，就一直到現在。

訪談者:可以請問說貴單位居服的個案有多少嗎？

0004 N4:如果說是以長照的居服來說，到這個月的話以實際單位操作是172，那如果是累加的話大約超過200案。

訪談者:那請問貴單位有多少居服員？

0005 N4:我們目前線上操作的話大概38人，兩男三十六女。

訪談者:請問貴單位與臺中市政府合作提供居家服務的原因是什麼？

0006 N4:我們一開始的居家是做中低跟低收入戶，後來就加了一般戶進來，當然跟他們配合的話，原本也是想說因為居家是有錢的，因為居服員一定要有錢，後來就是也算是一半做愛心一半做服務，所以就一直跟市府有長期的配合，然後一直到九六年才標到南區這邊。

訪談者:請問貴單位與臺中市政府合作想要達成什麼樣的目標？

0007 N4:主要就是推在地化的服務，服務在地老人，讓失能者也可以在家安享晚年，因為居家的理念本來就是希望說可以把機構或是用外勞的民眾都可以取消，然後就是回歸到由在地的居服員提供在家的服務，真的就是讓他們在家安享晚年，因為居家

推的就是在地老化的理念，甚至說現在有很多區域都會有成立日照，下南區可能就有兩三個日照，那就希望說長輩留在自己當地的日照中心或是居家的服務，像有一些在地沒有可能就要到鄰近的區域，那也許像鄰近的東區或者是大里、烏日等，政府推的長照2.0這些業務都是希望在地化，除了減輕家屬的負擔，也不管說是失能的老人或是身障都可以在家接受服務。

訪談者:所以說是政府的目標與貴單位的宗旨是相符的嗎？

0008 N4:目的當然會有一致性的方向，就是提供在地化的服務為主，不然也不會做那麼久。

訪談者:請問貴單位與臺中市政府合作提供居家服務時，雙方之間主要負責什麼樣的工作？

0009 N4:就是居家服務的相關業務，包括像對公部門的核銷，因為會有經費的問題，或是說個案的狀況要排除，譬如說跟居服員或單位有什麼問題，那就是我們都做一個排除的動作，然後或是服務上有什麼需要改進的，或是個案會直接打去市府申訴，那市府當然就會打電話來了解說這個個案是跟居服單位有什麼狀況嗎，那我們就是要排除他的申訴的那些問題，找出問題的根源。

訪談者:請問貴單位在與市府提供居家服務時，雙方的權利義務關係清楚嗎？

0010 N4:當然市府一定比較大，因為畢竟我們是包他們的業務，他們是給錢的單位，大概是一年一標，那我今年標了，明年會不會續標，那就是看單位是不是也有去投標等等，像目前居家來講，單位是一區一個單位為主，那像北區曉明他們有接西大墩，就是因為屯區的量太多，屯區的話就是像西屯區呀、北屯區或是像比較大區域的海線的地方，有一些單位一個單位可能要跑幾個，像大肚、龍井、烏日，可能是三個地方綁一個單位，那因為量大所以就拆成兩個單位，今年開始就變成可能有兩個單位來執行那三個區塊，就是做區塊的劃分，可是像我們南區小，所以目前就是以一個單位為主，可是明年也許就會有更多單位可以投入，就是等於說沒有分區，我們也可以去做別人家的，別區也可以來做我們家的，目前居服單位今年度來講，加了新單位進來大概是22家的服務單位，然後之後也許明年會更多，因為只要你有符合資格都可以來參加居家服務這一塊，就是比較有一個市場競爭，當然有好有壞。

訪談者:那您覺得像明年那樣的變化，好處跟壞處分別是什麼？

0011 N4:好處是我覺得個案可以有更多的選擇，那相對的你今天給我服務，也不代表我一定要派人服務你，因為現在區域性來講，像我們南區居家就是真的只有我們，可是我們也推不掉你這個個案，然後個案也不能選擇別人家，可是一旦像明年特約，他的特約理念就有類似像健保那樣，譬如說我們一個區域可是有好多家健保診所，那我們是不是就有很多選擇，假設這家的藥我吃沒有好，那我就可以換別家，或是我換到別的區域，反正我愛看哪一家那是我的權利自由，他們特約就是用這個概念來做，可是相對的講難聽一點，以我是居督來講，我覺得美其名跟個案講說你們有

更多的選擇，但是難聽一點，你是難搞得個案我就不接你，那你就會變成所謂的人球，因為所有單位都不接你，繞了一圈難搞得個案就是沒有人會收，相對的這個也是在修理每一家難搞的個案，其實大家蠻期待明年特約的，因為大家就會把手上所有不好做的個案放出去，會推薦他去別家，但是你推薦別家不代表人家就要提供服務，特約的問題在這裡，所以就有一些人球個案會出現，好壞喔，我覺得市場競爭機制當然也是對單位一個新的挑戰，你要怎麼去提升你居服員的素質，那你居服員的素質他們自己本身又要怎麼去拿捏，變成說很多家，那你的個案量一定會被瓜分掉，那瓜分掉之後人家一定會希望說用最省錢的方式獲得最好的服務，那就是你要提升服務品質，就是看你願不願意做改善，像每個單位本來就每年會有在職進修，因為這也是市府的規定，每年都要上20個小時，這樣子就是透過專業的老師來指導他們譬如說三管護理，三管就是鼻胃、氣切跟尿管，怎麼護理怎麼清潔等等，因為我們是不能換管子，可是像管子外面的消毒我們可以做，因為一個月要換一次，那換這個動作就是要由護理師來做執行動作，居服員是沒有辦法協助到那麼深，可是至少管子外面我們可以進行消毒，那這個東西不是每個人都會接到，也許你今年上完課可是你今年都沒有遇到，可能你明年剛好接到，可是你早就忘了老師講的，所以每年都會有這樣一個課程，所以說特約進來之後，就是變成單位也要提升居服員的品質，再來就是單位要用什麼留任機制把你好的人才留下來。

訪談者:請問貴單位有什麼樣的措施可以提升居服員的品質嗎？

0012 N4:主要是以在職進修為主，老師就是固定每年會來上課，會針對可能目前他們比較不熟悉的部分，請老師來上，像用藥我們就會請藥師來上，譬如說有管路啊或是換一些尿布是一些傷口護理的部分，我們就會請護理師，那像一些法律的部分，我們就會請律師來上課，現在滿多個案都會有遇到必須要帶他們去復健，像這一塊的話我們就會請復健老師來幫我們上課，去醫院會有復健老師來幫忙帶，可是回到家之後沒有人，那當然就是居服員可以透過一些簡單的方式，來幫她做簡單的復健動作，那當然是透過老師的專業指導，因為你如果弄不好可能會導致個案受傷，所以說以服務個案為主就是以安全是第一，因為居家就像計程車司機，他們會有一個所謂的職業牌照，只要你有過時，就叫做業務加重過失，跟一般的業務過失不一樣，因為你是有專業的人，可是你竟然導致他受傷，所以會加重你的刑責。

訪談者:請問貴單位與臺中市政府合作提供居家服務，雙方是如何進行互動？

0013 N4:主要是透過打電話的方式，有事就打電話，我們每一季市府會跟所有居家單位開一個聯繫會報，就是三個月一次，然後他們也會一季查核一次，開會的話就是我們會去市府，查核就是一季來單位一次，就是我們市府的居家承辦的業務人員，會來單位看一下一些我們的營運方式，他們都會有一個表格、指標，就是他們會大概看哪些項目，也會請我們事先準備，如果真的有什麼狀況要討論，當然就是直接打電話，或者是我們都有群組，市府的承辦跟我們所有的居服單位會有一個共同的群組，那有什麼訊息要PO或有什麼狀況要跟大家討論，有時候打電話講會太慢，或者

是說趕著需要，就會直接PO在LINE上面，因為開LINE最快，所以就會在LINE跟大家互動，所以我們的互動就是面訪、電訪還有LINE，也會有EMAIL。

訪談者:請問你們平常跟市府聯絡的情形是頻繁的嗎？

0014 N4:幾乎每天都會講到話吧，也會有沒有的時候，就是不一定，就是不管是業務上或是個案上要討論，像明年有新的制度，也許我們自己也會緊張新的制度下來我們要怎麼弄，我們就會跟市府比較密集的討論，像八月開始臺中市要試辦包裹式服務，那大家都會想說那這個沒做過要怎麼做，可能最近就會比較密集跟他們做這一塊地討論。

訪談者:請問你認為臺中市政府所提供的一些與合作相關的資訊足夠公開清楚嗎？

0015 N4:清楚，因為這個本來就是公開招標的東西，所以也會有所謂的邀標書等等，那你就是看清楚下定決心了再投標。

訪談者:那譬如說一些政策變動的相關資訊是清楚的嗎？

0016 N4:政策變動很難說，因為這不是市府說了算，因為這個會卡到上面社家署那塊，中央喇，中央有什麼變動，也許今天講明天不一樣，那社會局那邊就是接收到中央的訊息然後傳到單位，所以有可能今天講明天不一樣，或是後天不一樣，所以其實這個部分的話如果是政策方面的話就會比較準確性不一定會這麼高，因為隨時都會在變。

訪談者:您剛剛有提到說與臺中市政府的關係是比較上對下的嗎？

0017 N4:講實話一直都是這樣，因為也不可能我們跟他們平等，不可能平等是一定的，那當然我們自己居家業務的承辦人員倒是不會說真的這麼制式化的一個上對下，但就表面來講，上對下的關係一定是存在的，沒有辦法是達到一個平等，因為也許個案一通投訴電話，他們上面期待我們怎麼做，也許我們就會往這個方向走，講白一點，大家都不想被列為黑名單。

訪談者:請問與臺中市政府提供居家服務，對貴單位帶來什麼樣的影響？不管是好的或壞的？

0018 N4:好處就一定是他給我們的一些補助經費來源比較穩定，因為他一定會給你錢，他不會欠錢，我們一季核銷一次，好處就是經濟來源穩定，壞處喔我覺得行政業務太多，其實很綁手綁腳，對居督來講，我們一個居督背六十個個案，就是你要負責手上六十個個案，那除了跑個案以外，他們所有的行政業務也很多，像可能每個月的電訪、每一季的家訪，那如果突然來了一封信，要你交什麼報告什麼資料，你就是要趕快收給他，所以原則上以工作天扣掉六日不算，一般工作天大概是 22 到 23 天，我們大概有一半是在做他們行政，所以我覺得行政量有點多，就行政業務上雜事太多，好處還有就是中央有什麼變化，我們就會馬上知道，中央有什麼新政策社會局就會跟大家講，可能最近有什麼變動，當

然社會局也是我們居服單位對中央的一個中間的橋樑，因為他們也是都要跟中央開會，那我們就是把我們覺得不 OK 的地方或是覺得有需要哪裡再改進或是需要他幫我們爭取的東西，透過社會局跟中央開會的時候去跟中央爭取，但是原則上一個縣市政府爭取一定不夠，要連結所有的縣市的單位的人員，去爭取可能才有機會。

訪談者:請問貴單位在與臺中市政府合作提供居家服務上，有何人力方面的問題？例如人員的專業度或是人力是否充足等。

0019 N4:居服員的數量本來就是各單位都缺，相信你問各單位都有這個問題，因為案量太大，收的速度遠超過我們增人的速度，因為像他們今年有推一個叫做出院準備這塊，就是醫院會直接轉介需要居家服務的個案給長照中心，然後再送到我們居家，當然你住哪一區當然就是以哪一區服務單位為主，所以有時候案量多或是照護專員他們給的時數多，可能一個居服員一天早上只要兩個個案就卡死他全部的時間，你看他個案時間長，我的居服員耗損的人力可能兩個個案就耗損一個人力，那我其他個案沒有人服務，然後就是勢必要徵人，相對的受訓因為居服員的受訓也是單位跟市府申請的，然後寫計畫送呈之後就可以辦理居服員的訓練，只是說我覺得現在居服員的趨勢是比較偏向我一班開四十個名額來講，不到一成的人投入，投入這個市場的人是非常的少，因為講實話，風吹日曬雨淋，太陽天我們再吹冷氣他們還在跑外面，因為可能要從這個案家跑到下一個案家，颱風下雨你也不能請假，你還是要跑，放假就是周休、國定假日還有颱風天宣布放假，當然也可以請假真的有事的話，只是我覺得對於居服員來講可能也許真的可以投入這一塊勞力的人還是有限，而且年齡都平均偏在中高齡以上，就是等於是媽媽級的人才會有辦法真的投入這一塊，而且是可以做很久，我們也有居服員年資超過十年，就是一直投入這一塊。

訪談者:請問針對居服員的缺口，貴單位或是市政府有採取什麼樣的措施嗎？

0020 N4:有啦，我們的副市長一直期待從學生，就是大學，好像靜宜還是弘光還是明星科大，他們有一個老人福利系，就是類似銀髮產業這一塊地科系，他們就是會幫學生畢業之後鼓勵去考單一級就是所謂的丙照，因為那時候副市長是有想說跟學校結合，那就是吸引比較年輕一輩的，譬如說像你這樣可能是八年級或者是七字尾巴的學生，畢業之後可以投入居家服務這塊，他們好像也有在做類似有點產學合作的配合，只是我不知道他們配合的怎樣，因為這個事還沒有推到全居家，他們是有期待啦，但是我講白話一點，很少這麼年輕的學生畢業後會投入居家，這真的很少，我們自己目前我們單位最年輕的是七十三，就只有一個，可能他們更期待是七五以後或是八年級的，因為覺得他們年輕，年輕體力上就比較好，那當然有些個案長輩需要可能移位或是抱要搬的，也許對年輕人來講體力上的耗損就比較少，可是相對的對於中高年齡的阿姨來講，移位、搬對他們來講就是一個體力的耗損，會更大，因為年齡、體力有差，而且再來是投入居服這一塊，以女生為主，其實男生非常少，像我們家是兩個，有一個還是今年四月才來，大部分都是女性媽媽為主，平均年齡層是中高齡，平均年齡都大概四十歲以上，如果是我們家的話，當然我們有問過

其他區大家都大同小異，很少真的很年輕的投入，只是副市長是有這個期待，希望可以跟有相關科系的學校作成類似產學合作的這一塊，鼓勵他們投入居服，缺口很大，但是就像我跟你講的，上課一班四十個，投入的不到十個，有的就只是去上上課，拿個證書，那真正投入我覺得現在新受訓出來結業的居服員，投入的時間要拉長就是真的可以做很久的真的有點難，因為居家面臨的個案的總類太多了，因為可能一個就可以搞垮你。

訪談者:那您覺得可以怎麼做以吸引更多人投入？

0021 N4:當然錢是一個最大的誘因，以目前來講，時薪的公定價格是一百七，可是也有單位是走月薪的，像弘道他們就是有走月薪，月薪對他們來講也是個吸引力，因為時薪制來講，有做就有錢，可是月薪的話就沒有，就包月，然後你個案休息，也許你就是回公司幫忙做別的業務，我這一個月一樣還是給你這麼多錢，可是時薪可能我這個個案住一個月的院，那你也沒有其他個案要代班，那你可能就真的少了那二三十個小時，你看十小時就1700了，他們當月薪水就變少了，所以這也會造成居服員流動比較大的原因在這裡，因為是走時薪制，剛好你手上個案又不穩定的時候，你錢就比較少，所以月薪勢必是一個吸引力，走月薪或是時薪調高這個都是吸引力，或是額外的有一些獎金加給，譬如說全勤沒有請假的加錢，或是其他表現好會有額外的獎金，所以我覺得用錢對他們才是最大的誘因，只是如果要講用錢來吸引他，那能夠給到多少不是我能夠決定，這個要問主管，我們沒有辦法決定這個，只是說如果要留任比較好，當然是要福利越好才會留的住人，錢是勢在必行，再來就是其他福利，像我們一年都有一次員工旅遊。

訪談者:您覺得在與市府合作提供居家服務上，評鑑方面有何問題嗎？

0022 N4:你有看到我們對面那一排嗎？浪費紙，今年有改變，用比較類似於團督的方法，如果在今年之前就是用傳統的，指標大概有五十幾個，你就是分指標做，所以我覺得太繁雜了，這是加重各單位的負擔，講實話只要我文書能力好，你愛看多漂亮我都做得出來，反正假資料誰不會，就是看你的文書功力好不好，但我承認我們家文書功力不好，所以我們家從來沒有拿過優等，我們都拿甲等，就算有機會我們也跟老師說不要，因為很麻煩，因為優等的話可以一年不評，可是你等於下一次再評的時候，你要準備兩年的東西，太麻煩了很累，就每年準備就好，他指標太多了，我覺得很浪費時間應該再簡化一點，因為光是做評鑑也許我們就要花兩到三個月來做那一些東西，你看這麼多指標，然後你就要照他的指標做，要有什麼，內容什麼你就要跟著做，你看要花多少時間做，還因為都是紙本資料，所以文書厲害的人做得漂亮，分數就會高，那我們家不擅長做文書，就只能得甲等。

訪談者:那像今年的評鑑制度有改變，你覺得好嗎？

0023 N4:我覺得還算OK啦，就是至少說比較輕鬆不會花這麼多的時間準備那一些資料，因為今年他用類似於團督的方法，我們以前評鑑大概會來五個老師，因為要看那些資料，一

個老師就分一個大項，負責看那一大項就好，今年的話就不用了，他們有給一個口袋名單，就是大概的老師就這幾個，那你們就是找你們想要的老師來幫你們做指導，然後我們今年就是找弘光的一個老師，類似團督的這一塊評鑑的老師，今年跟他討論的是我們會用個案的方式來呈現我們單位的特色，他們今年的成果發表比較特別，單位只要用簡報，大概一個單位十分鐘簡報，然後告訴你的其他評審老師說你們家到底在做什麼，然後做到什麼地步，我們家是要用個案來延展一些其他的，譬如說我透過個案怎麼做資源連結，怎麼幫他做一些評估或是怎麼幫他做在地社區化的連結，怎麼幫他做人力的調度，因為他特殊個案就會有特殊的服務，不是每個人都可以做，那我人手的調度要怎麼排，那是不是有一些風險的個案我就透過人事管理的方面，可能有加給，因為譬如說他比較重症或是他有傳染疾病的個案，那我居服員去服務他的時候，也許我時薪只有170，可是因為你服務到有狀況的個案，或是比較不好處理的個案，也許公司又再加錢，可能說一個小時多加個二十塊，那其實整個月下來薪水就會在往上等等，那就會從一個個案的服務，從開案、結案、派案到人手調度、資源連結，我們就可以再切割很多細節的部分，來檢討單位不夠的地方要怎麼做改進，這是老師給我的建議，那好處是我覺得還不錯，只是簡報的壓力會比較大，因為只有十分鐘，然後用PPT告訴老師你們家今年做了什麼，因為這個是很死的東西，老師覺得好他就給高分，老師覺得不OK或不妥他當然是分數打很低，只是今年不用準備這麼多資料，你就是針對你的老師想討論的東西下去做，那給老師看，結果我們做老師也沒看，老師用聊天的方式。

訪談者:請問哪一種方式帶給貴單位真的有用的建議?

0024 N4:我覺得今年這個還不錯，他們本來預計老師可以來兩次，我們的老師已經來一次了，那第二次可能把我們的想法弄好之後跟老師討論這樣OK不OK，因為我們九月會有一個成果發表，因為至少不用花這麼多的心力做那些無謂的紙本，因為像很多行政的東西每一家最起來都是大同小異，因為行政的東西是死的，不外乎就是你的人力管理、你的財務狀況怎麼運用等等，那主要他們其實都著重在第二個就是專業服務的部分，你怎麼提供你個案做資源連結、做服務，如果有狀況了你要怎麼調用你的人手，或是怎麼去跟個案溝通協調，一般評審會比較在意的是服務這一塊，就是以服務個案為主，所以我們今年度就會用特殊個案來做一個成果發表的呈現，然後可能幫他做了什麼資源連結，那可能因為它我們人力上的管理或是制度又會再改變。

訪談者:請問您是覺得市府的核銷太繁瑣嗎?

0025 N4:對啊，很多耶，但是我們已經做習慣了，就覺得還好了，已經習慣麻痺了，我們是老手所以速度蠻快的，如果是對新的居督來說，沒有真的做過跟他們市府的核銷，會覺得真的很煩麻，比較繁瑣。

訪談者:請問貴單位在與臺中市政府合作提供居服上，還有遇到哪些問題或困境嗎?

0026 N4:困境大了，綁手綁腳，行政手續太繁雜了，應該是說他們給的行政業務太多，就像我跟你說的，一個月22天我們有一半都在做行政，連薪資都要規定，完全沒有彈性可以運用，而且他給你的經費也會規定你要麼用，他們不同意他們就不撥錢，譬如說居服員的時薪來講，他就是規定你一定要給到170，那額外的可能有特休或是額外加給的部分，他就會說你就要額外再算上去，他沒有辦法說可能像勞工局有訂一個最低工時，現在好像133吧，我們可不可以170就包含最低的133然後再額外的一些業務加給調上去，不行，170就是這樣，然後你額外要給他們的就要額外加，然後或是說他們會給我們行政費，可是行政費他又會規定你要怎麼用，譬如說都給你錢了，可是他還會跟你說要用在這個用在那個這樣，那只要不符合他們規定的你就不能用，行政費今年是一個人300，那我個案多錢就會跟著多，可是他就會告訴你這個可能要運用在活動，可能運用你買一些耗材的地方，反正他們就是會規定你這些錢要用在哪裡，然後我們可能只是買個東西他就會說這個不是，這個不能算，那我想說這樣子很弔詭啊，因為行政費不是說要給單位運用，可是給單位運用的前提下，你又要規定我們只能用在哪些項目，其實這個是所有單位都會反應，不是只有我們家，蠻多單位都會覺得說這樣子真的很麻煩，給了錢然後又要這樣子綁手綁腳，又要規定說我就是給你這十個項目，你就是只能把所謂的行政費一個人頭300塊用在這十個項目，超過的或是他們不許可的，他們就會把你打退，就不能跟他請款，那你那筆錢怎麼辦，就只能單位自己吸收啊，對於錢的掌控他們拿捏得很死，就整個你講的跟他們配合上有什麼困境主要是行政繁瑣，然後就是經費的管控太嚴苛，就是給錢了還有管你用在哪裡，這是大家一直以來所有居服單位都會覺得困擾的地方，不要說我們居家，我相信在日照或是其他的業務都一樣，只要跟政府做事就是這樣，他講什麼你就是怎麼做，一個口令一個動作，誰叫他是給錢的。

訪談者:請問這些困境會影響貴單位與臺中市合作的意願嗎？

0027 N4:還是不會啦，真的還是會做，因為他是我的金主，講實話經濟穩定，非營利能從哪裡賺錢，雖然抱怨但還是只能做，我們的募款一定不會比政府來的多，這是一定的很現實。

訪談者:您剛剛提到說貴單位從九十六年開始與臺中市政府合作提供居服，這十年當中沒有其他非營利組織想要跟你們競爭標案嗎？

0028 N4:好像只有一個，因為我們標案會有所謂的簡報，讓如果簡報分數不到就會被打退，所以就還好，其實市府本來就不會希望說換單位，換單位除非你是老手，可是如果是全新，完全沒有做過居服的單位來做的話，市府也會很困擾，因為你要排班、要弄個案，甚至是行政核銷作業等等，他們等於是從頭，那誰會被吵，一定是市府，因為他們會一直打去問，或是市府會請他們去問其他單位，因為像我們就有接過別的新的單位打來問我們怎麼做核銷，怎麼做其他的等等之類的，所以一般來講，不太會其他單位想要去標在地單位，很少，真的很好，不只是我們，其他區也是這樣，除非說單位不做了，譬如說我們不做南區了，我們就會提早跟市府說我們就只做到今年，明年的標案你們就要趕快去找，這樣的話市府就會去找單位，問看看其他單位有沒有意願來做，像我們家在 101 還

102，我們就有做西屯的身障，因為他們那個單位不做了，丟出來，市府就問我們說有沒有考慮接看看，所以那個時候我們就有做南區以外，還有做他們西屯區身障那塊，做兩年，做了之後還是覺得做自己南區就好，因為每一區的個案我覺得都有不同的屬性存在，而且也是離我們比較遠，像逢甲、世貿、國安國宅那邊都是西屯區，其實真的很遠，因為我們要從這邊跑到那邊。

訪談者:請問市府的承辦會頻繁的更換嗎？

0029 N4:我們居家是還好，我們居家的不會，100年合併之後就是固定的承辦到現在，但就五十歲以下，因為我們五十歲以上是歸所謂的長青科管，五十歲以下的業務是歸身心障礙科管，如果說是就長照的話我覺得是OK穩定的，因為承辦沒有換，身障的話從100年合併之後，他們就一直在換承辦，我們光是100年那一年就換兩個吧，然後一直到後來102還103才開始穩定下來，所以現在目前是固定一個，應該說一個業務單位會有兩個，像長照就是兩個居家，一個可能核銷一個負責其他的，那身障也是如此，也是一個負責核銷，一個負責說可能有個案申訴或是說單位的聯繫等等，那其中一個一直在換，主責的那個就還好，比較沒有調動，在那一個我們現在的承辦到職之前，我們前面一直在換，所以那時候身障也蠻多單位不要做，把他們放掉，因為之前我們標案比較特別的是我們長照的標案歸長照的給，我要標身障者的居家服務，又是另一個標案，所以我們也權力是不標五十歲以下的，因為我們南區小其實案量算少，所以我們還是一直兩個都會一直投標，長照跟身障一起做，兩邊一起標，所以我們那時候會去接西屯是因為他們單位覺得說做身障很麻煩，加上承辦一直在換，後來也跟承辦不合，所以他們就沒做了，所以承辦就找別的單位做，就是問看看有沒有興趣，所以我們那時候去做。

訪談者:所以承辦一直更換會影響到單位的合作意願？

0030 N4:非常困擾，因為承辦新的他根本就搞不懂，特別是遇到可能要核銷或是什麼，他會找不清楚狀況，甚至還會打電話問你那個個案什麼，你們這個核銷是什麼樣弄，想說核銷是你耶，怎麼會問我，那我如果說這樣弄你會照做嗎？所以有時候跟他們溝通有點困難，市府的話長照的部分是還好，身障也算是慢慢穩定了，至少有一個頭都沒在動，動下面。

訪談者:請問平常你們與市府承辦互動時的狀況是如何？是感到平等的還是上對下？

0031 N4:如果是一般講話聊事情是還好，就聊聊天什麼的，但可是如果真的有一份比較制式的東西要討論的時候，當然你絕對會有一個上對下，當有案件要申訴的時候，可能上頭就會期待也許我們試著往案家的期待走，可是有時候案家的要求是沒有合理的，所以就顯得很明顯地感覺到你就是希望我照他的做，那你就是案家就是用你來壓我，但是我覺得案家沒有用，壓也沒有用，因為還是回歸我們處理，市府還是會把問題拋回來給我們，他不會去幫你處理，因為那是你們跟案家的事，他本來就不會過手，他只能說聽案家講，然後再來了解一下發生的狀況是什麼，當然如果案家真的很無理他們也不會管，不會去

理他，可是他們覺得說也許可以改變有機會的，他們就會期待說單位要照著案家的期待走。

訪談者:請問會不會因為承接臺中市政府的標案，因為過度仰賴市府經費的補助進而影響到組織的自主性？

0032 N4:倒也還好，因為我們家業務本來就不多，我們就只有標他們的居家跟據點，然後我們樓下有一個，南區有一個點，南屯有一個點，不過據點的錢很少，一個月好像才一萬吧，十二個月才十二萬，他限制也很多。

訪談者:請問您有跟市府反映過什麼問題，然後獲得改善的嗎？

0033 N4:沒有耶，比較少跟他們反映什麼事，因為有時候是政策的東西，反映也沒有用，因為他們會告訴你，那是中央訂的，就政策面的東西的話，因為其實會比較跟他們反映的，一定都是跟政策面有關的，因為必須透過他們去處理，可是很多時候也許連他們去反映也沒有用，因為中央訂的東西，他們要這樣做就是這樣，中央根本不去管你下面的單位執行的困難度或是什麼，他們只會覺得就是這樣做就好了啊，你們就照做就好了啊，所以反映沒有用，就政策面來說。

訪談者:請問您覺得在與臺中市政府合作提供居服上，有哪些地方還可以在改善的？

0034 N4:當然如果可以的話當然希望錢可以多給一點，這當然是很現實。還有就是一些風險的問題，因為居服員會有一些所謂的風險，譬如說騎車過程的風險，可能車禍，或是在案家發生暴力行為，個案打了我的居服員怎麼辦，這不是除了單位要處理，而是市府要有一個很強硬的東西來制止來約束個案，譬如說個案或家屬，沒有退場機制，所謂的退場機制就是說如果說這個個案有暴力行為，可是我們沒有辦法結案他，我們只能先暫停，那或是說有傳染疾病的個案，譬如說愛滋、梅毒、肺結核就法定傳染疾病，那他們沒有辦法退場是因為說他們會說等他治療好，你就可以再服務，是沒有辦法拒絕，甚至說把他結案，我們有聽過其他區明明就有傳染病，可是他就是要求你要服務，不得拒絕，那怎麼辦？沒有退場機制，那就是防護措施自己做好，手套、口罩、防護衣穿好，可是問題是講實話居服員也會怕，就算這些防護措施做了那又怎麼樣，我沒有辦法百分之百不會被傳染，所以單位就只好徵招勇敢，錢給多一點，特殊給案給加給，提高你的時薪，可是有時候你加了錢不代表居服員一定要做，因為風險高，所以我覺得臺中市沒有退場機制不公平，個案再怎麼無理取鬧我們都不能怎樣，我們都沒有權力結案他們。

訪談者:所以跟市府反映也沒有用嗎？

0035 N4:沒有用，之前開聯繫會報反映過了，好像只有臺北還是哪裡才有，臺中目前可以結案的話不外乎就是死掉了、請外勞、去機構或是搬離你的居住地了，那搬離開就是把你轉到別的區。

- 一、 受訪機關:中華民國○○○○○○○○○○支會
- 二、 受訪者職稱:居服督導
- 三、 訪談日期與時間:2017 年 7 月 21 日下午 1 點 30 分
- 四、 訪談地點:中華民國○○○○○○○○○○支會七樓會議室
- 五、 訪談方式:面訪
- 六、 編號:N5

訪談者:您好，我想請問一些您的基本資訊，您的職稱是？

0001 N5:我是居家服務督導員。

訪談者:請問您從事長照這方面的工作有多久了？

0002 N5:快要一年半了。

訪談者:請問當初是經由什麼契機會開始臺中市政府合作提供居家服務？

0003 N5:中西區的話就是因為在地性，因為我們之前有服務山二區跟西屯區，然後今年的話就想說在這個區域因為我們辦公室在這裡，所以就就近性，想要在地發展，不然這樣每天都要跑西屯也很遠，西屯就在逢甲那邊，東海也是我們西屯區的，所以就是今年來這裡標案。

訪談者:請問貴單位與臺中市政府合作提供居家服務的原因是什麼？

0004 N5:應該說中西區的服務族群已經越來越多，所以市府才會開放第二個單位進來做服務，然後我們就是想說市府這邊有釋放名額，我們就來招標，然後開始提供服務。

訪談者:請問貴單位與臺中市政府合作想要達成什麼樣的目標？

0005 N5:在我看來我們的話我們的目標當然也是博愛人道，造福那些弱勢的族群，所以我們其他的業務也都是，所以我們也有服務身障跟老人，其他業務也有，家庭照顧者也是啊，所以居家服務因為長照有包含居家服務這一塊，所以我們長照的服務提供項目我們也陸陸續續開始去接，我覺得應該也跟組織的宗旨有關係。

訪談者:可以請問說貴單位居服的個案有多少嗎？

0006 N5:我這一區的話，因為是新承接的，所以接的案都是新的，不會有舊案來給我們服務，所以截至到現在也有 23 到 26 案這樣子，因為還不確定的。

訪談者:那請問貴單位有多少居服員？

0007 N5:目前有四位，都是女生。

訪談者:都是偏高齡的嗎？

0008 N5:有三十出頭，也有五六十歲，目前是這樣子。

訪談者:請問貴單位與臺中市政府合作提供居家服務時，雙方之間主要負責什麼樣的工作？

0009 N5:我們負責提供服務，居服員提供服務，應該說政府端他們會審核個案，所以政府審核完後給長照中心，長照中心評估完沒有問題了再把這些資訊 pass 給我們這些服務單位，然後我們收到這些資料之後去做聯繫，聯繫完再確認安排人力，人力進去完再開始提供服務，然後如果服務過程中有什麼問題，市府那邊會去做可能稽核，他會定期每一季都來稽核，查核我們的進度狀況，所以政府端應該算我們上司吧，上級的機關，然後我們就是下面類似做事這樣子的。

訪談者:請問貴單位在與市府提供居家服務時，雙方的權利義務關係清楚嗎？

0010 N5:應該說之前也會之前也很清楚，只是今年開始更明確了，因為有些契約就是要透過申訴才知道這裡要再做修正，去年也都有契約，應該每年都會有，只是說像今年的契約可能到年底會再修正，因為如果又發生一些申訴的案件，明年可能又會用新的契約來去做更好的，所以我覺得一年比一年好。

訪談者:請問貴單位與臺中市政府合作提供居家服務，雙方是如何進行互動？

0011 N5:用電話，或者是開會，定期會開聯繫會議，像下個月不知道八月幾號就要開聯繫會議了，聯繫會議就是找大臺中地區的居服單位，一起去開會，然後把有什麼問題提出來，就是類似團體的督導這樣子，可是他是市府對那些民間單位報告，包括我們這樣子。

訪談者:那你們電話聯繫是算頻繁的嗎？

0012 N5:頻繁啊，有事情就是問市府，他們有不清楚的地方或者是有什麼行政上或者是服務端，他們就是直接打電話過來問。

訪談者:請問你認為臺中市政府所提供的一些與合作相關的資訊足夠公開清楚嗎？

0013 N5:都還蠻清楚的，因為有這些資訊我們才知道要去標，要做別的任何的動作，就像接下來不是有包裹式，他們也會釋放資訊來跟我們說，哪時候預計要包裹式，至於哪個時候他們也不確定市府那邊也不確定，但是有跟我們說明說有這個資訊，叫我們做一些準備這樣子，所以資訊方面我是覺得蠻清楚的，也還蠻公開的。

訪談者:請問貴單位在與臺中市政府合作提供居家服務業務時，雙方的關係是對等的嗎？

0014 N5:我們這邊是對等的市府這邊居家服務是對等的，因為市府這邊他們有什麼資料要我們提供的時候，我們就是提供給他們，像我們這邊有什麼不懂的核銷或是不清楚的地方也就是打去詢問，他們也會跟我們告知說要怎麼做怎麼做，其實我是覺得蠻對等的。

訪談者:所以你們平常在與市府溝通的時候是上對下的感覺嗎？

0015 N5:對，就上對下。

訪談者:請問貴單位與市府溝通時，他們的承辦是固定的嗎？還是會頻繁的更換？

0016 N5:我們居家服務有分身障跟老人，身障的話是身心障礙科，老人的話是長青福利科，兩個科所以兩個部門的承辦比較不一樣，長照的部分老人的部分比較穩定，身障反而比較不穩定，因為人員可能一直流動，那個部門，所以對於身障的這裡就會比較困擾。

訪談者:請問貴單位的人員流動頻繁嗎？

0017 N5:中西區目前是還好。

訪談者:請問您覺得說與臺中市政府合作，對貴單位帶來何影響？例如正面或是負面的。

0018 N5:跟政府配合一定會相對的穩定，至於打開知名度的話，應該說看別的單位，我們單位我是覺得說知名度本身就有的，只是跟政府配合的話會相對的讓一些民眾覺得說這個方案是穩定的，因為是市府委託民間單位，所以會讓居家服務更容易進行，如果我們是自己做的話，他們會說紅十字會，因為有些人對紅十字會可能了解可能不了解，了解程度到哪裡可能還不清楚，所以有這個方案，就是市府委託的這個，會讓我們會比較更讓人放心，如果換做我是一般路人的話也覺得比較有公信力。

訪談者:訪談者:請問貴單位在與臺中市政府合作提供居家服務上，有何人力方面的問題？例如人員的專業度或是人力是否充足等。

0019 N5:我們人力是夠的，主要的是服務的案量，因為我們是剛接的，所以就是沒有太多的服務，但是人力一定是夠，因為我們有照顧服務員訓練。

訪談者:請問貴單位在與臺中市政府合作提供居服上，還有遇到哪些問題或困境嗎？

0020 N5:資訊的部分吧，剛說資訊是公開的沒錯，可是他們像包裹式哪時候進行、怎麼進行，還沒有跟我們講，然後我們要準備開始面對了，那我們也不知道，應該說市府的承辦一定不知道，一定是市府的往上，因為承辦是一定不知道，因為承辦沒有接觸的消息，他無法跟我們講跟我們這些服務單位講，但是我們服務單位就是要做的人啊，所以我們就會覺得說他們很不公開不明朗，資訊不公開這樣子。

訪談者:所以只有跟你們說要做包裹式，也沒有說要怎麼做嗎？

0021 N5:還沒，但一直釋放說要做要做，可是沒有說怎麼做怎麼做，雖然有說要試辦，試辦哪時候也不知道，年初就這樣說了，然後到現在年中，所以我們就有人心惶惶的，畢竟我們下面還有服務員，服務員一定是最躁動的，因為影響的是他們，那服務員的這些反應給我們的時候，我們要把它承受回饋給他們，這時候就很困難，市府一直沒回應，我們也只能把這些市府沒回應回轉給服務員，那服務員就會說所以咧，你們要去做詢問，你們要積極的去問市府到底是怎麼樣，我們去問了，市府也是說還不確定，因為他的上面也沒有告訴他消息，這一點很困擾。

訪談者:所以跟市府反應也無法得到明確的消息？

0022 N5:就是跟市府承辦反映過了，但是承辦也是說最上面他的上面，沒有給他消息，

所以他也無法。

訪談者:請問您覺得評鑑方面有何問題嗎?

0023 N5:評鑑今年跟去年有差耶,今年是培力訪視,我覺得是比較好,因為他是讓新單位不用在做那些文書資料,因為新單位就是不知道要怎麼做了,所以才要透過培力,讓評鑑老師帶著我們,看要怎麼找出方式讓新單位可以慢慢提升起來,如果他面臨的是去年那樣評鑑的話,一定會很慘,因為他不知道要怎麼做,他沒做過。

訪談者:請問您知道為何會有這樣的轉變嗎?

0024 N5:因為新單位多吧,今年新單位比較多。

訪談者:請問關於核銷方面您覺得有何問題嗎?

0025 N5:核銷也越來越簡化了,去年都還要提供落落長的東西,今年就是憑證的部分就是我們自己收著,黏貼憑證,我們只要送那些明細表出去、領據出去,就是還蠻該付的越來越減,他也希望說再減,但是我覺得說他們現在已經做了還不錯了,他們真的有考量到我們現況的狀況,因為之前真的是很厚的一大疊做核銷資料,最後也不知道他們收在哪裡。

訪談者:請問您覺得市府提供的經費在運用上是比較僵化的嗎?

0026 N5:會啊,這一定有的,很死板這樣子。

訪談者:請問貴單位去年在投標的時候,有其他單位跟你們競爭嗎?

0027 N5:有啊。

訪談者:是很多家還是一家而已。

0028 N5:就一家而已吧。

訪談者:請問貴單位有反映過哪些問題給市府,然後有得到回應的?

0029 N5:主要是核銷,服務上也會有,就是能市府承辦那邊一直更換,然後我們有問題的時候他們也沒有很正面的回答我說該怎麼做,導致我們沒辦法持續做,因為他們流動率高的時候,一個人說一個標準,我們很難知道說我們要怎麼做,但是今年開始承辦比較固定一點,然後核銷的部分也開始簡化,因為不只我們反應其他單位有反應,所以核銷的部分它有做一些改變。

訪談者:請問像今年的評鑑用培力的方式,那你覺得還有哪邊可以再改善的嗎?

0030 N5:應該說他是由弘光來辦的,所以委員的部分我們可以自己去找自己想要的老師來指導我們,但是老師的部分,應該說弘光辦理的這個培力評鑑是不是了解,我們不知道這個委員知不知道,雖然說他們會定期的去開會,但是比起弘光出來的委員,

跟我們自己請來的委員就會有落差，弘光出來的委員一定都知道他們的品質要怎麼做，也會比較有方向的帶領那個單位，那我們自己起來的，也會帶領我們，但是比較不知道說我們要怎麼樣才能更好。

訪談者:請問那您會希望說這個問題可以怎麼樣做改變？

0031 N5:跟老師做詢問，直接問老師說我們這個培力評鑑到底怎麼進行，與其自己單位在那邊想說要怎麼給評鑑老師，不如請教老師說怎樣的方向才是老師要的。

訪談者:請問您會覺得說於臺中市政府合作提供居家服務，行政文書方面的工作太多嗎？

0032 N5:很多啊，常常要配合調查一些什麼，衛福部的資料還是什麼，所以就是很常說要明天就要給他什麼資料，或者是哪一天要再給他，或者是有時候是比較急的，可能也是最上面給承辦壓力說今天就要，當然他們就會給我們壓力說今天就要，因為更壓縮時間，可是有時候我們不只是在做行政工作，我們也會做外訪的工作，這時候要怎麼辦，我們就很困擾，這時候就會跟承辦說真的可能今天提出，不然就明天早上再給你，他們也是會願意，他們也可以諒解，所以我才說承辦那邊還不錯。

訪談者:只是可能上面會臨時要怎麼資料，所以他們也沒辦法再給你們壓力？

0033 N5:對啊，他們很容易臨時跟我們要什麼資料，他們可以要資料，但是要給我們時間準備，充裕的時間去做統計，畢竟是數據的東西。

訪談者:有其他的單位反應說他們光是做行政文書的工作，每個月就用超過一半的時間，請問您也行嗎？

0034 N5:是啊，我現在也是啊，大多數都是要做行政的工作，反而實際上的服務就自己安排時間，但是一定會壓縮到。

訪談者:請問你會覺得行政文書方面的工作太瑣碎嗎？

0035 N5:很瑣碎啊。

訪談者:請問是哪些業務讓您花費那麼多時間處理？

0036 N5:像系統的那些登檔，然後那些每個月的核銷，跟每一季的核銷，每一季就要統計三個月，每個月就統計那一個月的東西，這些東西就足以蠻複雜的，而且現在是兩套標準，身障一個核銷，長照一個核銷，他們一直要統一可是他們沒有統一，我們還是在這兩個系統裡面去作業，產生的報表就會兩種。

訪談者:請問統一是說身障的居服與長照的居服的系統做統一嗎？

0037 N5:對，我們有反應過，可是他們好像目前還沒有辦法，還是要分開作業，可是我覺得他們已經有盡力了，畢竟倉促的今年就要合併。

訪談者:所以你們會希望說身障的居服跟長照居服可以統一這樣比較方便嗎？

0038 N5:一定是啊，他們分開等於說我明明就接居家服務，我也要分兩套標準給服務員，說這個是身障的案子，所以你要寫什麼紀錄表單，居服員要寫工作記錄表單，他也要分兩種來寫，因為他表單沒有統一，家訪、電訪我要分兩種款式，我的核銷也都是這樣，雖然說他兩種款式都長很像，只是他名稱一個是身障一個是老人，但是同樣的東西為什麼不要合併，我們就會很困擾。

訪談者:請問當初身障的居服與長照的居服合約是一起簽的嗎還是分開的？

0039 N5:契約現在是統一的，契約統一也是在今年才開始，才開始統一一個版本，因為他們也還在擬怎麼樣去統一，我們也吳數德開會來討論說怎麼樣比較好，因為契約兩種版本，對身障的權益的保障跟對老人的保障是不一樣的，所以他們也在想怎樣可以統一，契約是統一了，那其他的呢？所以我們就覺得很困擾。

訪談者:所以之前如果接居服的話，身障的居服要簽一個合約，長照的居服又要再簽另外的合約嗎？

0040 N5:對，是這樣沒錯。

訪談者:請問你們平常除了跟市府的承辦聯繫外，還會與市府的高層聯絡嗎？

0041 N5:比較少，我們主要還是以承辦為主。

訪談者:所以如果說有什麼問題的話，是先反映給承辦，然後再請他們反應給更高層嗎？

0042 N5:對。

訪談者:請問申訴方面您覺得有什麼問題嗎？

0043 N5:申訴的話沒有什麼問題，民眾有什麼問題的話反映給承辦的時候，承辦就會跟我說這個個案這樣，或者是我們服務上可能有些狀況是個案的問題不是我們的問題，但個案可能精神障礙或是什麼原因，這時候我們就會跟承辦說一聲是什麼原因造成的，他可能預計那時候會跟你投訴一下，那你要再留意，承辦也會判斷說這件事到底是怎樣，不會一昧的聽信民眾的話，所以是還OK。

訪談者:有其他單位反應說臺中市政府的居服沒有退場機制，請問您覺得需要嗎？

0044 N5:沒有退場機制是沒錯，可是這時候跟市府承辦講過之後，還是沒有改善的話，就只能繼續服務，因為承辦都沒有問題了，我們一直都會跟承辦抱怨，承辦還是沒有問題讓他繼續的話，我們就只能讓他繼續，那我們也只能繼續服務。

訪談者:請問會不會有一些個案是居服員都不想服務的？那請問如果有這樣的狀況你們會怎麼處理？

0045 N5:也會有，居服員的不服務，我們會看是什麼狀況，如果真的是個案本身的問題導致服務沒辦法進行，我們就會請個案先去把那個問題處理好，因為我們這區是目前還沒有，但是有別區是有發生過，現在正在發生，因為他們案家環境比較髒亂，可是我們沒有核

定環境打掃，可是我們要去幫那個阿伯洗澡，可是環境那麼亂我們沒有辦法洗澡，因為洗完澡又髒了，這時候怎麼辦？我們就去跟市府反應說這樣的情形，可是那是案家的問題，所以就是要請案家去解決，然後因為他們也不願意解決，他們就覺得髒就髒啊又沒關係，這時候我們也沒辦法去做什麼動作，我們就是跟服務員講說一樣洗完澡，那環境的髒亂如果服務員可以接受，那我們就繼續，那如果服務員不能接受，我們就跟服務員溝通，因為畢竟我們就提供洗澡而已，環境案家沒辦法解決，我們也沒辦法去要求案家，所以這時候也透過培力評鑑去跟輔導老師請教說該怎麼處理。

訪談者:請問貴單位於臺中市政府合作提供居家服務，市府除了經費方面的補助外，還有提供什麼樣的協助嗎？

0046 N5:他們會有教育訓練的資訊來跟我們說，我覺得多半就是提供資訊，哪裡可以幹嘛哪裡可以受訓，然後請我們或是居服員可以去受訓，就是資訊而已。

訪談者:請問您會希望市府可以再提供什麼樣的幫助，來讓貴單位的居服的品質更好？

0047 N5:主要還是經費吧，因為沒有經費的話很難做得好。

訪談者:請問經費是覺得比較不足嗎？

0048 N5:目前我們這裡因為服務的案子比較少，所以不會有經費上的困擾。

訪談者:請問服務的案子比較少，市府不會希望你們再增加嗎？

0049 N5:有啊，他還是會希望我們在增加。

訪談者:那請問你們會用什麼方式來增加服務的個案？

0050 N5:宣導，資源的拜訪，那些醫院、鄰里長或是活動中心還是廟宇，就是長者或是身障者會去的地方，讓他們更加知道紅十字會在中西區有做服務，雖然他們知道紅十字會，但是不知道中西區我們原來也有服務。

訪談者:請問因為貴單位的經費都是由政府補助的，這樣政府會不會影響到貴單位內部的決策？

0051 N5:我覺得多半會跟著政府的決策走，一定會，因為我們要提供服務所以一定會有評鑑，評鑑的方向政府希望的方向，就會漸漸朝他喜好的那個方向去執行，一定會被影響。

訪談者:請問當政策有一些變動的時候，政府會召開一些說明會，請問您覺得說明會是有幫助的嗎？

0052 N5:說明會一定是會有幫助的，像下禮拜去開包裹式的說明會，但是他都是在要準備試辦前才說明會，我們聽完就沒多久就要開始試辦了，太唐突了，還沒有做好任何的準備。

訪談者:所以你會希望說說明會的時間可以在提早一點，來讓你們有更多時間做準備嗎？

0053 N5:是啊，但是我覺得他們也沒辦法提前，因為他們也是思考很久該怎麼做之後，才拖到那麼晚，如果他們能提前他們也會盡量提前，其實他們也是有在做努力，只是他們得到

的消息也都是這樣，他們也只能這樣子，所以他們在佈達事情的時候都還蠻友善的，所以是還 OK。

訪談者:請問你能提供什麼樣的意見給市府，來提升居家服的品質？

0054 N5:就是他們有任何消息，告訴我們該怎麼做，我們就會及時地去做準備，更完善的去做好這件事情，主要還是資訊，因為他們有消息應該就馬上告訴我們，或者是他們預定要做這事了，就要去想好該怎麼做了，而不是等到事情快要到了，那個時間快要到了才跟我們說怎麼做，我們其實很難把它做好，會啦會做好，但是就是過了幾個月之後慢慢地成長，就像標案也是，我們承接中西區的，是去年年底標底，他們是1月1號接，然後12月27還是28才公布，因為我們招標是12月初，招標到審核花那麼多時間，招標的時間可以再往前提呀，招標要早一點公布答案才不會讓我們，我們一直在問說到底哪時候出來，導致出來了，像我們是要承接新的單位，那新的單位的交接那些有的沒有的是不是就要往後做交接，可是服務不能停止啊，這時候我們就要被罵了，民眾一定都會，到底是誰來接，像我們沒有要接西屯區了，民眾會問說那誰來接西屯區，他們之後要找誰，他們也會怕啊，那這時候怎麼辦，市府那邊沒有給任何回應，所以我們沒辦法回答你，可是民眾會說你到底有沒有積極去跟市府做反應。

訪談者:所以你會希望說標案的時間可以提早嗎？

0055 N5:做任何事情之前都要提前，但是他們也清楚知道，我們也一直跟承辦說你們那麼晚才告訴我們，這樣我們要怎麼做，這麼晚才告訴我們那這些投訴的抱怨電話你們要承受，因為民眾就是打給我們沒有得到一定會打給市府。

訪談者:他們也沒有解釋說為什麼無法提前嗎？

0056 N5:沒有耶，承辦不會，承辦也是接收上面的。

訪談者:所以您會覺得說市府會希望所承接的單位是固定的嗎？

0057 N5:市府一定會這樣認為吧，那承接單位也是要看他們有沒有新的想法。

- 一、受訪機關:財團法人○○○○○○○○○○○○○○
- 二、 N6 職稱:居家服務督導
- 三、 訪談日期與時間:2017 年 8 月 30 日下午 2 點
- 四、 訪談地點:財團法人○○○○○○○○○○○○○○會議室
- 五、 訪談方式:面訪
- 六、 編號:N6

訪談者:您好，我想請問一些您的基本資訊，您從事長照這方面的工作有多久了？

0001 N6:也有十幾年了吧，從民國93年開始的。

訪談者:請問當初是經由什麼契機會開始臺中市政府合作提供居家服務？

0002 N6:我們大概八十年就成立了，一直有在做老人方面的業務，然後我們大概是九十九年那時候承接，主要是臺中市政府要找人做居家服務，所以我們就開始進去這樣子。

訪談者:貴單位為何會與臺中市政府合作提供居家服務？

0003 N6:應該說居家服務雖然他是市政府委託的方案，可是我們覺得說其實要讓長輩能夠在社區越老活得越好，居家服務是一個很好的方式跟媒介，因為我們透過居家服務就是我們長期的安排服務員去提供長輩服務，然後我們有居督就是社工或是護理師去跟每個個案就是做個案管理的話，其實我們會發覺很多的故事跟很多我們想要做的事情，包括長輩的圓夢，還有幫長輩發現他們的能力跟本事，然後我們就是在社區可以辦一些活動或是說可以幫長輩他們，就是說不要讓他們覺得失能就是不OK的，所以我們其實是透過這樣子一個失能的居家服務的過程去發現他們可以做的東西，然後我們去提供這樣子的服務，其實透過居家服務會幫助我們就是讓長輩，我們可以實踐他們在社區裡面越老活得越好的一個境界，所以當初我們會接是因為這個出發點這樣子，就是像我們其實居家服務很多長輩他可能是重度失能，那他自己也很挫折，他也覺得說他的人生可能沒有意義了，可是透過我們會讓他知道說欸或許我們沒有辦法讓你痊癒，可是我們可以延緩你老化，然後我們會幫他發現說其實你還有很多的能量，例如說你可能右手癱了，可是你左手還可以用，那也許我們可以還做些怎樣的事情這樣子。

訪談者:與臺中市政府合作提供居家服務想要達成什麼樣的目標？

0004 N6:因為我們前身是教會設置的診所，本來就在社區提供老人照顧的服務，希望可以社區照顧方式，提供地方年長者一個有家的溫馨感覺，並能尊嚴走完人生的旅程，

協助老年人於生命終止前，都能快樂獨立生活，不為疾病及失能所苦，這是我們的主要目標。

訪談者:請問一下說貴單位目前的居家服務個案有多少嗎？

0005 N6:我們單位現在居家服務的個案大約有六、七十案吧。

訪談者:那大約有多少居服員？

0006 N6:有 23 位。

訪談者:請問一下說你的工作內容是什麼？

0007 N6:我的工作內容喔，我是社工督導，所以我的工作就是所有的業務我都會去做控管，不管是財務啊或是進度啊還有人事的督導、考核跟那個就是教育啊都有這樣子。

訪談者:請問貴單位與臺中市政府合作提供居家服務時，雙方的權利義務關係是明確的嗎？還是有很多模糊的空間？

0008 N6:大致上是明確的，如果覺得有模糊的話就是打電話問一下就可以了。

訪談者:所以不會比如說你們的個案有什麼問題，然後可能不知道責任的歸屬是誰這種問題發生嗎？

0009 N6:其實我們的角色是很清楚的，可是民眾他往往還是會亂掉，因為我們其實像社會局是補助單位，然後也是接受申訴的單位，然後長照中心是評估的單位，評估決定那個時數，那我們是服務提供的單位，然後所以民眾往往會以為時數是我們給的，然後或者是覺得時數是社會局給的，可是時數其實是長照中心去給的，然後就是其實民眾有時候還是會自己會混亂，但是我們這三方是很清楚自己的角色位置的。

訪談者:那在可能會有時候與政府要接觸，那他是會有固定的一個窗口就是一個固定的人員，還是可能不同的問題都要找不同的人？

0010 N6:原則上不同的業務都會有一個窗口，就是說居服有一個窗口，那就是都找他就好了，據點輔導、家托、獨老都會各有一個窗口，就是都找那一個人就好了，其實市府的窗口不太會換來換去的。

訪談者:所以承辦人員是不太會變動的？

0011 N6:其實還是看業務，像我居家服務是不太會變的，但是有一些業務像家托，從九十八年到現在已經換了第五個了吧，所以要看業務，其實會跟那個業務的穩定度有關，因為居服是整個我們長期照護裡面最穩定的一個業務，所以他的承辦是不太會換，只有縣市合併的時候有做一個更換，但是那個更換是從臺中縣調來做臺中市政府，所以他原本在原先也是做承辦的工作。

訪談者:請問貴機關與臺中市政府合作提供居家服務時，雙方之間是如何進行互動的？

0012 N6:我們都是靠電話跟e-mail比較多，幾乎每天都會連絡吧，算還蠻常的，但還是看不同的業務，因為我們現在目前我們這邊的話是有居家服務、家庭托顧跟據點輔導，這是我們目前這邊的，還有獨老關懷的部分，那居家服務是最常的，居家服務就是最常會跟市政府那邊有接觸，那接觸的內容大概都是可能像每個月要核銷啊，然後還有一些政令的宣布啊，然後還有一些就是可能申訴，因為我們的居服現在大概六、七十案，然後民眾有時候對於服務不滿意或是對服務有誤解還是說對於督導、社工有誤會的話，都會反映到社會局去，那他就會跟我們講，那我們就要思考一下問題在哪，這還蠻常會聯繫的，然後據點輔導的話大概也都是可能據點狀況阿，或是要核銷阿然後或者是有一些政令的布達，其實大概都是這一類的。

訪談者:請問您覺得臺中市政府在關於居家服務方面的資訊，例如與政府的合作資訊等等，足夠公開透明嗎？還是需要自己不斷地去詢問政府才能得到答案？

0013 N6:我們有分幾種，一種是政府跟我們簽這個方案的契約，一種是政府讓我們跟個案簽的契約，就是服務契約，不太一樣，那跟個案的服務契約的話，其實通常政府會跟我們說可能最近我們要修改新約，然後就讓我們所有的居服單位一起去討論說哪裡需要修改，那第一線的看法是什麼，然後會訂一個公版契約，我們就用那個來跟個案簽，就是臺中市政府的公版，那如果政府跟我們之間的話，通常就是標案的時候，確定標到了以後就會有那個契約書的內容就會出來，所以其實應該也算是公開。

訪談者:起問那您們覺得貴單位跟臺中市政府的合作關係是對等的嗎？

0014 N6:對等的嗎？其實要看業務，你會發現說臺中市應該說市政府好了，就是政府公部門啊，每個不同的業務承辦多少會不太一樣，對所以像我們目前合作的承辦都還不錯，他們其實都還蠻站在我們這邊想，然後會聽我們的聲音的，所以其實目前當然他會有他們被要求的地方，所以他們必須要求，因為可能上面要求他們，那他們就會跟我們說其實可能需要做什麼需要配合什麼的，但是有時候會覺得那個問題不是出在他們，是出在更上面，例如說可能今天是30號好了，現在可能是兩點多了，那他也有可能跟你說衛服部現在要的東西下班前要給，你必須要趕快找資料然後你可能是沒有的，就是常會有這種狀況，那或是有時候可能下班是已經要五點，然後說給你說衛服部要什麼東西，然後明天早上一定要給，可是明天不一定也有可能會有人請假或什麼的，對所以這也是一個不太好的地方，就會變成說你說平等嗎，當然不是完全平等，因為畢竟他們就是給錢的單位，就是政府的錢，所以其實當他們要什麼的時候，我們只能配合，我們不能說不要，但也有些東西是可以跟他們溝通的。那你剛剛說好與不好還有一個就是評鑑制度，因為評鑑他當然是好，就是說他會幫助我們各個單位看出我們自己在服務上的一個盲點，然後我們透過這樣子的一個過程才會知道說喔有一些地方其實是我們做得不夠好的，我們可以去提升，然後因為有專家學者的一些建議然後我們就可以知道說怎麼做調整，可是評鑑他每年幾乎有時候委員會不同，所以他可能講的不一樣，然後有可能他就會今年說的是這

個，但明年他可能就會看到不一樣的東西，所以你有時候改不見得是最好的，而且你其實評鑑他畢竟是人在評，所以他多少會受當時的一個氣氛影響，就不見得是這麼的客觀，所以我們覺得是認同評鑑制度，可是評鑑確實有時候他不是這麼的一個客觀超然的東西。

訪談者:那請問一下說就是您認為貴單位跟臺中市政府合作提供居家服務的業務之後有帶來什麼樣的影響？

0015 N6:有好有壞吧，好處的話當然就是說政府他們會聽到說可能第一線單位的一些心聲或是我們所看到的東西，其實政府他們會是我們一個很大的支持跟後盾，他們會因為透過我們，我們去做，然後他們會看見說其實一線服務是這樣，然後我們做完後再反映給他們，然後他們知道我們的需求，那他們才能夠知道說未來政策要怎麼改，然後一些條例可以怎麼修，例如說可能服務人員的薪資啊或是個案的一些契約的內容啊，或是說一些服務的權限啊，其實我們反映的話我覺得政府他們就會有一個好的思維或是思考空間，然後我們就是會有很多東西是可以做討論這樣子，所以我覺得政府是一個很好的支持。那如果說缺點的話那當然就是說會有很多的限制啊，對畢竟這是公部門嘛，那公部門會有本身他們的一些可能不管是行政上流程上的一些限制，那我們就是照規定來，對可是這規定他也相對是好的，就是說有時候當民眾他要的比較多超出契約範圍的，那其實反而政府的規定是可以保護的，對所以其實也不知道怎麼說好或壞啦，就是一體兩面，那還有一些東西就是說可能像現在那個居家服務他們有國定假日是雙倍付費的，然後還有就是失智症的加給啊或是說他如果有證照的加給，對這個都是很好，就是說一開始我們其實會想說服務員都是很辛苦，然後他們會很需要，所以我們就會反應，那後來其實上層他們也會發現說我們可以從福利會從優，所以現在其實國定假日他就是鼓勵服務員你要休假，如果你不能休就是你的個案他希望你不要休的話那個案就是要雙倍付費，或者是說我們用失智症的就是如果你的個案是有失智症的話，就是你可能會有一些加給這樣，就是用這種方式讓服務員覺得說其實他是得到一些肯定的，但是呢相對的也是會加重到居督的行政量，因為等於說每個月我們幫他們算完那個報表以後，其實還要去算他可能交通費的補助、失智症的補助然後還有他有沒有證照，然後還有就是看個案是不是國定假日收費，其實那整個行政作業是非常麻煩的，然後也有可能算錯，然後所以就是也會有時候真的很難齊全，也就是說我們顧到服務員，但可能就會加重到居督的工作量，然後但是其實現在好像他們服務員的薪資的調整，但是居督卻相對地沒有被調整，然後反而工作量是提升的，對所以其實有一些東西不是說好或壞，但就是會發現一些狀況是可能不是這麼的完善的這樣子。

訪談者:因為你們有接受政府的補助，那你們會不會覺得可能你們組織的自主性被臺中市政府他們所影響？

0016 N6:應該是說那個業務啦，在經費的運作上就是支出上，會比較被他們給所控管，就是他們可能會就是因為每一項不同的業務啊，他的核銷項目都不同，例如說像居

服他就有人事費的規定，就是我剛剛說的勞健保，然後有居家服務員很多個，可是據點輔導他只有補助社工，他並不用去補那一些照護服務員的，所以其實在補助方式就有點不同，然後像那個章的部分，就可能居服的章是這樣蓋，但是據點輔導又是另外一種蓋法，就是不同的業務然後像是居服他很多東西是只有補助一部分，可是據點輔導的話他就有可能是百分之百補助，像他的人力他是百分之百補助，可是居服跟家托可能只有補助八成這樣，對所以影響可能就是這個。

訪談者:請問貴單位在與臺中市政府合作提供居家服務上，有何人力方面的問題？例如人員的專業度或是人力是否充足等。

0017 N6:人力當然是缺的，我們其實可能會對於像服務員的一個待遇會覺得政府要用在對的地方，因為其實當然我覺得政府他們很好是他們已經是為了服務員去提升一些福利了，因為其實現在整個臺灣的照護服務員啊，就是我們訓練出來以後真正有來投入照護服務的其實不到二分之一，但是其實臺灣的照護服務是非常缺服務人員的，不管是日照啊、然後家托啊、居服啊、喘息啊、養護機構都需要照護服務員，還有那些看護醫院的都需要，可是你看有二分之一不到的人來投入這個行業，其實各個單位都在缺，那所以他們用一些可能把薪資調高的方式來增加服務員，可是沒有想到說這樣的方式其實是加重居督的工作的時間跟壓力負擔這樣子，但是其實他們的福利並沒有比較好，居督的福利，甚至我們的服務員的薪資甚至是有的一些是比居督還要好的，就是沒有說哪個工作就是應該薪資要比較高，可是會發現說當大家去正視到服務員很辛苦，可是怎麼都沒有去意識到居督也是非常辛苦的。那還有另外的一個部分是其實服務員他們可能就是，應該說我覺得這個東西可能是勞基法吧，就是市政府他們當初可能社會局在推這個東西，就是衛服部在推這個東西的時候他肯定沒有去顧慮到勞基法這個東西，所以當有時候政府他的補助沒這麼多的時候，因為像我們今天我們單位的財力算是穩定的，所以我們有辦法去面對政府沒有辦法補助我們的一些可能像是服務員的福利啊，或者是說我剛剛說的訓練的費用啊，或是我們辦活動的費用，如果政府沒有補助的情況下我們自己可以去做，或者是年終獎金這件事情，如果說年終獎金每個服務員我們給他到幾千塊好了，沒有辦法給太多，因為這是政府沒有補助的，但有些單位他其實他是小單位，他並沒有這麼多錢，然後他又要去顧慮到服務員的福利，可是他又沒有辦法做到，服務員可能就會流失，那所以流失的話其實這個單位他就沒有能力去做這樣子的事情，所以其實我覺得那也是一個問題，然後還有就是服務員他們如果說，現在可能那個服務員他們現在可能個案量非常多，然後但是又沒有足夠的服務人力投入，是變成有一些服務人員他會超時去工作，因為可能這個單位他的人力不多，那這些服務員他必須要加重自己的時間去做這些服務，可是以勞基法來說是不行的，然後但是如果今天真的勞動部要來查的話，市政府會說我們沒有要求他們要做，這些是單位自己要處理的，可是單位沒有人來服務的時候，民眾會跟市政府申訴，市政府就會說你們要趕快派人，那當他們派人了以後，這些服務員他做很多，勞動部就會說你們超時，你們要被罰，其實這就是一個漏洞，就是說其實當我們要去做這個服務的時候其實很多東西並沒

有考量到好，所以可能有時候第一線的社福單位他們在做這樣子的一個工作的時候，他會遇到他的一些困境，但是那個肯定不能夠得到社會局的一個支持，甚至社會局會覺得說是你們自己要處理的，那人不夠、人流失，是你們單位自己要想辦法，我只能提供你就是現在哪裡有單位在辦照護服務員訓練，你們去上，你們找人去上，你去那邊招生都可以，可是他們只能做到這樣，他們沒有辦法再給我們更多的人事補助，所以其實這個也是一個市政府他還沒有辦法去滿足的一個東西，所以會變成說到最後所有問題還是變成這一些居服單位他們自己要面對。

訪談者:那你們會透過什麼方式來吸引更多的服務員投入？

0018 N6:要從很多方面耶，一個部分當然是薪資啊，那我們其實是在時薪上我們有做調整，就是我們會比別的單位還要再多個依年資不同做一塊兩塊三塊的調整，那還有一個部分是其他的福利，就是除了薪資以外，可能像我們的年終獎金、三節獎金啊然後聯誼啊餐會啊尾牙春酒這一些的就是額外的福利，那還有一個就是其實居督跟服務員的關係也很重要，如果說我們這些居督，因為都是比較年輕嘛，居督一定是比服務員還要年輕大部分，所以如果說那個關係不好，只會讓服務員覺得說喔你們這些孩子比我還小還要來管我，對那個關係就不好的話是緊繃的話其實服務員就不會想要去信任那個單位，那他就不會留的久，對所以其實除了薪資就是這些比較實際的那個關係跟氛圍也很重要，那還有他認不認同我們基金會的理念。那我們目前就是如果說我們有缺服務員的話，我們大部分的做法還是會請個案先等，或者是說可能跟個案說假設他是要服務一個禮拜五天的話，我們可能就說能不能先一個禮拜三天，然後等我們找到適合的人再給這樣子，因為我們不太有時候服務員就是沒辦法，我們不太會硬要他去做就是超時這樣子。

訪談者:因為你們從民國九十九年就開始承接政府的服務，請問貴單位在投標的時候，有其他單位跟你們競爭嗎？

0019 N6:當然也是有過，然後但是久了以後好像就漸漸沒有，像我們身障那個時候一直都有競標者，然後據點輔導跟居服、家托，好像沒有人敢標，因為其實政府有些方案是人家不太會去標的，對像家托他並不是一個很穩定的方案，因為民眾都不認識，所以我們要花很多時間去讓民眾理解，那有一些社福單位他會想要來標，但是就可能會覺得不是這麼的有條件來接，對像我們據點輔導我們第一年標到了以後，我們是花了很多的時間去跟據點志工培養關係，所以其實整個社區他們跟我們的關係是很好，那當然有這樣的關係，然後又輔導他們以後，其實不太會有社福團體想要再來競標，對因為據點會覺得說欸你們現在一年跟我們這麼好了，就是不能夠就是又把我們換別人來輔導我們這樣子，對其實一般來說社福團體他標案的時候他會去衡量他到底能不能夠接，所以我剛剛說據點輔導，一般社福團體不會進來去競標，因為他知道其實要重新建立關係甚至是要讓原來已經對我們建立好關係的社區換他們，然後要重新再來不是一件容易的事情，那居服的話會有人競標，但是後來能接得不多，因為你看六、七十個個案，然後二十個服務員，如果他要來跟我們競標

的話，其實他要衡量非常多，而且他要非常有能力，也就是說如果你今天好假設說我們今天這個約是到十二月三十，那如果不是我們標到，是下一個單位一月一號標到，他有辦法在一月一號一月份馬上可以讓這六、七十個個案可以被服務嗎？懂我的意思嗎？他也沒有辦法馬上找到服務員做這樣子的事情，所以其實除非他早就已經做好準備，不然其實他一般單位沒有辦法做這樣的事情對。

訪談者:所以在居家服務這塊很容易就是形成某一家承接之後可能就會一直延續下去不容易改變？

0020 N6:對，不容易改變，其實只要單位做的穩定做得好的話，不太會被競標走，但是其實跟評鑑成績也有關，就是如果說他可能是乙等的，那當然政府就會覺得說你其實不適合，那政府也會鼓勵其他的單位來競標。

訪談者:那你們覺得貴單位跟臺中市政府的合作關係當中有遇到哪些困境？

0021 N6:就有時候應該是不同的承辦他的作法都會不同，例如說有時候可能是小的時候是連可能像我們核銷好了，可能這個欄位這個承辦他說可以不用蓋章，然後另外一個承辦說一定要蓋，那可能這個承辦說這個章要蓋督導，然後另外一個承辦卻說這個不是要蓋督導，是要蓋可能其他人，就是會發現他們不同的承辦有時候做法會不同，然後他們有時候甚至於會那個就是政風或是就是他們的那個審的標準不同，就也會影響到承辦的作法。

訪談者:那您覺得有那些因素就是可能會影響貴單位未來與臺中市政府繼續合作的意願？

0022 N6:目前是都還好，就是說目前政府跟我們的關係其實都還不錯，所以其實我們應該不太會說不做就不做，因為我們還是要考慮到個案。那還有可能不做的話，就是說政府可能在核銷的限制太多，以至於說我們覺得有一些應該花的或是合理補助，他們不能夠提供甚至不能夠理解的話，其實衡量之下也有可能不接，但目前還沒有這種狀況。

訪談者:所以整體來說你們覺得跟臺中市政府之間的關係是信任的？

0023 N6:對，我覺得我們跟臺中市政府之間的關係是信任的。

訪談者:請問您覺得評鑑制度方面有需要改善的地方嗎？

0024 N6:目前應該是還可以，像我們臺中市政府的那個評鑑啊，每年評鑑前都會有一個會議，然後評鑑完也會有一個檢討會，所以他其實都會在評鑑前讓我們知道說會怎麼評，然後評完後會讓我們反映說哪裡要修改，哪一些地方要調整，然後他們原則上每年度都會調整，就是說其實他們會透過這個評鑑的會議去做評鑑制度的修改，所以目前我覺得還算可以。

訪談者:所以你覺得目前的評鑑制度沒有什麼地方需要改善？

0025 N6:因為我們都有在會議的時候反映，有時候評鑑的委員就會變成說可能不是每個委員他對於是了解的，然後他可能就會有我剛剛說的他們可能今年看了這一些，給這個建議，讓你做了一些調整以後，明年換了一個委員，他又會說不可以這樣，他希望是另外一個樣子，這就會有讓被評鑑單位有時後會覺得不知道該怎麼做比較好，對所以後來就會變成我們自己的做法是我們覺得就做我們自己想做的，就是委員可以說他自己的建議，但是我們覺得只要是我們自己覺得合理說得過去的我們就會跟委員解釋說為什麼會這樣子做，然後我們不一定會照委員的說法去做完全的改變這樣子，因為現在我們的評鑑有分，他那個評鑑建議表裡面他有分優點然後待改善的，然後還有建議的，所以如果是待改善才是扣分的，然後建議的部分是他覺得你說到然沒有做到，或者是說他覺得你可以怎麼做會比較好，那就不列入扣分，這也是後來經過開會或反應完的一個新的表格這樣子，臺中市政府其實還算是會聽我們講，尤其是長青福利科，長青福利科就比較會聽我們這些社福單位的意見，但身障科就比較。

訪談者:您剛剛有提到說可能不同的業務都有不同的核銷方式，那這些是政府會找時間跟你們說，還是說要自己去詢問慢慢了解？

0026 N6:自己詢問慢慢了解，但是應該是說市政府他會給你白紙黑字跟你說這些核銷大概需要附哪些東西，然後他的規定是什麼，那我們就是要自己把它做出來交出去，那如果我們就是通常核銷很少會有一次就百分之百正確的，所以我們交出去之後市政府會再看還有哪裡需要再修改的，然後通常會退回來，然後再做修改再拿回去，通常會幾次的那樣往返對，然後我們自己就是內部可能舊人要教新人怎麼去做核銷這樣子。

訪談者:所以整體來說你們覺得跟政府合作提供居家服務這個業務對你們組織跟政府來說雙方都是得利的？

0027 N6:經費上我們是沒有利的，因為其實我們今天拿那個經費是在應該說我們做居家服務是因為這個業務是他確實有我們自己想做的東西，所以我們用居家服務的方式，然後我們也透過居家服務可以看到很多個案，然後可以幫助他們做很多的事情，可是其實接這個方案並沒有讓我們賺錢，我們只是在做我們自己想做的事情，所以其實就像我剛剛說的勞健保勞退等政府沒有全額補助，政府他可能會補助服務員的訓練費用，可能一年九萬塊，就是補助服務員今年要受訓的時數，訓練完反正最高就是九萬塊，可是你看如果超過的錢，還有我們這些居督、護理師、社工員他們也是要受訓，這是我們自己要吸收對，然後像勞健保勞退我剛剛說的嘛，那還有就是服務員如果我們想要辦一些額外的訓練然後或者是說有一些福利我們想要給他的，像是年終獎金，政府是不會給你年終獎金的，但是我們會想給他，所以這個就是我們自己要想辦法拿出這些錢，所以其實金錢上我們並沒有因為這個業務去得到什麼，我們都是自己在吸收，那你說獲利應該是說我們確實透過這個服務有讓我們去做我們想做的，可是我們並沒有因為這個業務去得到更多的錢，那政府他當然也是獲利

的啊，因為他因為我們去幫他們完成他們想要推的政策，所以應該算是雙方都有得利，可是我們在金錢上這塊是沒有的。

訪談者:那如果你們未來不承接政府的業務，那居服員的薪資那些可能都要靠募款的方式？

0028 N6:如果說我們未來沒有承接市府的居家服務的話，他們就不會我們的員工了，所以反而是我們如果確定我們明年不會接的話，可能在年底就要做準備，就讓服務員知道說不會接了，然後他要可以介紹他去哪一些單位，或是告訴他們說哪裡有職缺，或者是就會等到一月的時候確定說是哪個單位說接到這個業務，趕快去那邊去那個單位應徵這樣，因為個案你也移過去了嘛，那如果他們也過去的話其實他就可以知道說用什麼方式去，只是說每個單位的福利制度、管理方法不太一樣，所以有時候甚至服務理念也不同，所以有時候服務員他會想要留下來。

訪談者:請問民眾是會很容易申訴嗎？

0029 N6:應該是說民眾他們會認為說我今天好累好累，我好不容易找到一個東西是可以使用的，他真的很迫不及待說你趕快派人來，那當你跟他聯絡但是你跟他說其實我們目前沒有足夠的人力，他就說怎麼可以我等你等這麼久你在那邊跟我說你們沒有人力，所以他們不太能夠可以理解，那大部分的家庭是好的，只是少部分不太能夠溝通。

訪談者:所以民眾跟政府申訴之後，政府就是會叫你們去做這件事情？

0030 N6:他會先來了解一下原因，然後再跟我們說他們希望我們怎麼做。其實政府不太會劈頭就罵，不太會，他們一定會先說有個案來說什麼，那你們這邊，他會先聽我們講這樣子，然後再調整說好吧不然我們現在怎麼怎麼做，然後大部分是我們要自己處理。

訪談者:那聽起來你們跟政府之間的互動是蠻好的，然後其實也會適時的溝通，那你們覺得就是你們現在溝通是足夠的嗎還是還有哪裡需要加強？

0031 N6:我們會覺得說有一些比較重大的決策，例如說像當初他們可能服務員的那些薪資結構調整的東西，然後或者是說有一些新的政策出來，可能並沒有先跟我們討論過，對就可能比較上級的、中央那邊，然後就直接下來了，像其實之前服務員的薪資調整這件事情，我們就會覺得說我們竟然是透過新聞才知道這件事情，就是並沒有先跟我們討論過，然後就直接在新聞上發布說服務員的薪資調整，那其實那後面的風波就變成說服務員會再跟我們說已經發新聞了你們怎麼都還沒有調我們的薪資，然後政府都說可以了，那就是卡在你們，是不是你們要扣我們錢，對所以說就會變成說我們竟然是最後才知道，那感覺就會不太好，最後我們那一次有跟上面反應說就是有一些比較決策型的或者是比較重大的會議啊，是不是至少可以讓這些居服單位也許可以有一兩位去與會，就是做代表發言這樣子，不要就是有時候可能是

高層並沒有實際接觸，你們用你們想像在做這些決策，可是並沒有去了解其實一線可能會有哪一些情況，因為整個下面薪資結構他會牽扯到太多東西，然後包括說個案能不能接受，因為像自費的個案，他可能原本一個小時，以前大概可能只要付個四十塊吧，那現在調整以後變成六十塊，其實不多，但是他們就會覺得說怎麼你們都沒有告訴我，因為我們也不知道，那就會變成說有很多的像服務員，他們會來跟我說沒給，然後他們也不知道，個案也會來這邊說為什麼要調整，他們也不知道，然後就是大多是這類的東西，就是可能要先跟我們說。

訪談者:我看臺中市政府網站，承接居家服務就是有很多不同的機構，那你們這些單位之間會彼此聯繫然後做溝通，然後有什麼問題共同跟政府反映嗎？還是其實這方面是很缺的？

0032 N6:我們每一季都會有一次聯繫會報，然後會由不同單位輪流主辦，對然後市政府就會跟就是會請那些單位自己要發信給所有的單位說要開會，在哪邊開，然後大家就會提供相關的議程做報告，然後平常我們自己其實我們自己居服單位也會有群組，Line的群組，然後我們其實有一些相關的訊息也會彼此去聯繫，然後有時候如果有一些個案可能搬家或是有一些資源分享，其實我們居服單位之間會彼此去聯繫。

訪談者:所以臺中市政府所有的居家服務單位都會參加？

0033 N6:對，然後市政府他們也會就是因為是市政府辦的，然後這些單位是被委託的，就是由我們來輪流辦的這樣子，所以市政府他們的組長啊、科長啊，還有他們承辦都也會去出席，然後長照中心他們也會出席。

- 一、 受訪機關:臺中市政府社會局長青福利科
- 二、 受訪者職稱:社工師
- 三、 訪談日期與時間:2017年8月10日下午2點0分
- 四、 訪談地點:臺中市政府惠中樓三樓
- 五、 訪談方式:面訪
- 六、 編號:G1

訪談者:您好，一開始我想請問一些您的基本資訊，您目前的職稱是？

0001 G1:社工師。

訪談者:請問您進入社會局多久了？

0002 G1:103年10月到現在。

訪談者:請問是一進社會局就負責居家服務的業務嗎？

0003 G1:沒有，負責居家服務是從去年一月才開始。

訪談者:請問當初時間有什麼契機，臺中市政府才開始與非營利組織合作提供居家服？

0004 G1:應該是說公部門在提供居家服務這個是依老人福利法規定，這是法定的業務，規定地方政府就是要提供居家服務這個項目，現在我們在講長照2.0，那在他的前身就是長期照顧10年計劃，它有規範說要針對50歲以上的失能身心障礙者跟65歲以上的失能老人提供居家服，那公部門你也看到人數就那麼多，可是居家服務的需求是這麼的大，你不太可能是公部門的人去提供這個服務，所以才會有委外這樣子的一個機制，其實不是只有居家服，所以一般就是居家服務會用委辦或是補助的方式跟通常是社福團體來辦理居家服務這樣子。

訪談者:所以說是政府的人力不足才會與非營利組織一起進行合作提供居家服務嗎？

0005 G1:一方面人力不足，一方面想居家服務他其實是專業的服務，那你的當然不是說隨隨便便的人都可以來提供，或者是說任何單位都可以來提供，當然會有一些資格的限制或是有一些門檻，所以也是要透過這樣子的方式才能找到好的一個服務提供者。

訪談者:請問臺中市政府與非營利組織合作提供居家服務，想要達成什麼樣的目標？

0006 G1:一方面當然是因為這是法定的業務，這本來就是我們應該做的事情，那如果說目標其實我們每年都會以臺中市人口的需求，去規劃說要達到一個什麼樣的服務量，也是希望透過這樣子可以滿足市民的一個在居家服務的需求。

訪談者:請問一下臺中市目前使用居家服務的人數大約有多少？

0007 G1:如果單純就是老人這一邊的話大概3800上下。

訪談者:請問社會局與非營利組織合作提供居家服務，你們主要是負責什麼樣的工作？

0008 G1: 應該說以整個年度來看的話，我們進行的事情可能會有點不一樣，一般來說以招標採購的流程，一開始一定是我們要招標，然後製作招標文件、公告、辦理評選找到我們的簽約廠商，然後就會進入履約管理，履約管理的話就有很多啊，可能會要求單位依契約提供服務，其實還有一些很細的，比方說居家服務人員的資格跟人員的管理、在職的教育訓練、健康檢查然後服務提供應該要有一個怎樣的標準，或者是說我們也希望我們的服務品質是有被監督的一個機制，所以會有品質的檢測、滿意度的調查，然後我們本身也會做查核，費用的部分是民間單位會跟政府來核銷，所以我們每一季都還是會有辦理核銷的部分，量非常的大，所以這一塊也佔掉滿多的時間，還有一些個案的問題，因為我們的個案很多，難免會有一些陳情、申訴要處理。

訪談者:請問臺中市政府與非營利組織合作提供居家服務，您覺得雙方的權利義務關係清楚嗎？

0009 G1:我覺得還蠻清楚的，因為畢竟居家服務這個業務行之有年了，法規的部分相關規定也很成熟跟明確，所以其實我們在製作招標文件上，對於這些權利義務關係我們都訂的蠻明確的，就是單位其實也都很清楚。

訪談者:請問臺中市政府與非營利組織合作提供居家服務，在這個關係中雙方是如何進行互動？

0010 G1: 我們每季都會跟單位召開聯繫會議，那聯繫會議的部分主要就是就業務執行面做一些報告，那當然如果我們有一些行政布達的部分就會透過聯繫會議來跟單位告知，請單位要配合，那單位也可以透過這個聯繫會議如果說他在實務面遇到一些困難或者是有一些建議希望改善的地方，透過提案或是討論的方式來尋求解決，聯繫會議是這樣，那一般就是我們比較常用電話，因為我們單位數非常的多，那最直接就是用電話聯絡或是用e-mail，還有像我剛剛有講有查核，那查核的時候查核的目的其實是要實地去看單位他們服務執行各個面向有沒有達到我們契約的要求，還有他們自己在服務建議書他自己提出他們預定要做到的那些服務的項目，除了檢視這些之外，有時候單位如果有一些他們自己單位本身的問題的話，我們也可以做現場的討論，或是說我們對單位有評鑑，我們的評鑑就是每年會有一次，可是我們的評鑑有一些不同的形式，如果他是新的單位的話，我們不希望說一開始就用評鑑這樣子的框架來直接要求單位，畢竟他是一個新的單位，所以我們會用輔導培力的方式，比較是培植他的能量，如果說他比較穩定的話才會用評鑑，那評鑑就是依中央評鑑的指標，那我們會請在這個領域的專家學者進行評鑑，依這些指標進行評鑑，那如果說他經過幾年的評鑑他是優等的單位的話，那我們也會讓他免評，那免評之外，我們希望說他優等的經驗是可以對其他單位有一些影響力，那我們就會請這樣子優等的單位做分享，我們的互動關係大概就是這樣子。

訪談者:您剛剛提到說會對新的單位採用培力輔導的方式，請問這樣子的措施是一開始就有的還是後來才出現的？

0011 G1:應該是各個我們的業務都是這樣子，針對新的單位不管是他承接居家服務或是一些其他的，第一年我們都不會這樣子直接用評鑑。

訪談者:所以是第二年之後才會開始用一般的評鑑方式嗎？

0012 G1:對。

訪談者:請問平常與這些服務單位的聯繫狀況是頻繁的嗎？

0013 G1:很頻繁，因為電話、email都很方便，通常他們都會有一個主要的窗口，因為畢竟每一個單位的工作人員都很多，他們可能有主管、中階主管、有一線的社工，那一線的社工他們一群人裡面可能有一個比較是領導的角色，反正不管怎樣他們都會有一個對社會局這邊的一個主要的窗口，他們都會比較即時的去收信，或者是去獲得那個訊息然後再去作單位內部的傳達，所以通常我們訊息的流通都還蠻即時的。

訪談者:請問你認為臺中市政府所提供的一些與居家服務相關的資訊是足夠清楚的嗎？

0014 G1:這個我們當然是盡量，如果說是在以前我可以跟你講說是OK的，可是因為最近制度變化的比較快，就是中央也有一些變化，如果說是舊制的部分其實他都很清楚，可是新制的部分因為中央現在還在試辦，有一些比較細節的東西，其實中央也沒有說的很明確，那我們可能就要自己摸索，或者是說等單位實際執行發現問題他可能跟我們做討論，那我們再趕快跟大家更新說在這個問題上我們可以怎麼處理，我們目前是採這樣子的方式，比較像滾動式的修正，那如果說要期待一開始就把所有的事情講清楚明白，在這一塊試辦的部分是沒有辦法，那只是說我們還是讓我們的溝通管道比較暢通，然後就我們自己跟中央獲得的訊息的部分，我們透過一些方式，比方說我們自己辦教育訓練，或者是我們在聯繫會議的時候行政布達，有比較多的時間跟單位面對面的溝通討論，透過這樣子的方式讓單位可以在這些試辦的訊息上可以比較清楚了解，就盡量。

訪談者:請問臺中市政府與非營利組織在這個合作關係中，雙方是對等的關係嗎？

0015 G1:我當然會希望是對等的，可是對單位來說跟公部門…就是政府採購法的精神就是跟接受委托單位的關係本來就是不對等的，其實他的本質就是這樣子，對單位來說他們也是承接公部門的這個案子，領公部門的錢，所以對他們來說那個關係上當然是不對等的，可能要看人或看單位吧，因為我們的互動比較多，我覺得如果說單位他可能一開始比較覺得說你是在公部門的位置，在上位，可能對話起來會比較畏畏縮縮或是比較必恭必敬的，可是其實多幾次互動或者是單位遇到問題我們對等的來做討論，幾次之後其實那個關係就可以比較拉近，比較是可以互信的，我覺得那樣子的狀態也可以比較趨向我自己所期待的對等的關係。

訪談者:請問您覺得非營利組織與臺中市政府合作提供居家服務，會對他們帶來什麼樣的

影響？

0016 G1:我覺得這可能要回到單位他們自己成立這個團體他們的初衷或者是組織的價值是什麼，因為有些單位它本身就是很明確的知道說我們的定位是在提供老人福利服務，不管是哪一個面向，那居家服務只是其中一種，那如果說這個單位很明確知道他就是要做這件事情，那他就是各項服務他都要去做，不管是跟政府合作還是他要自己去做募款，那如果像這樣子的單位的話，政府財源的挹注對他們來說是實踐它組織的精神的一個好的方式，如果說不好的話可能就是如果說有些單位他成立這個組織，單純只是為了承接政府的案子，然後透過政府的案子有一些補助的財源，然後讓這個單位可以營運下去，就是那個邏輯跟我剛剛講的不太一樣，覺得如果是那樣的話因為他沒有一個很明確的宗旨，我覺得那樣的單位比較難長久的走下去，因為他一旦沒有公部門的錢，或者是說像我剛剛講的政府採購法他的本質是關係是不對的，如果他今天因為罰款或扣款，或者是他沒有辦法再承接，他的財源就會立刻受到影響，或者是說今天因為公部門的制度有一些改變，可能法規改變，那對單位來說，他也只能接受，因為我們的條款裡面都有訂如果說因為政策的變革，那我們可能這個方案要不就是改變要不就是停止，那這些都會對單位來說有很大很大的影響，如果他沒有辦法因應的話，那他就沒辦法走下去了，我覺得這是不好的地方，可是我覺得那個又是要回扣到說他自己存在的目的不應該只是為了承接政府的案子，他自己應該要很清楚自己的定位然後去發展各種不同的服務，那他的財源就可以比較多元。

訪談者:請問臺中市政府非營利組織合作提供居家服務，在這個關係中社會局有何人力方面的問題，例如人員是否充足等？

0017 G1:因為我們有分比方說我是負責老人的居服，我是在長青福利科，我們科的人力我覺得其實是充足的，因為就是有考量到說業務的量，或是他可能有一些突發的狀況，在工作量的部分我覺得人力是充足的，可是其他縣市聽起來就不一定，因為他可能同時做居家服務之外還做很多其他的業務，這樣子對承辦人員來說當然不足的。

訪談者:請問社會局有多少人負責居家服務這個業務的？

0018 G1:我們有三位。

訪談者:請問您認為那些服務提供單位有何能力方面的問題嗎？例如專業度或是人員不足的問題？

0019 G1:這個當然也是會有，因為畢竟這個工作本質上就是一個吃力不討好的工作，應該是說居家服分成社工跟照顧服務員，照顧服務員就是到第一線提供長輩服務的人，那社工他可能是去跟個案還有案家討論說我們居家服務的照顧計劃是怎麼樣，因為不是每個長輩他的失能程度跟需求都一樣，所以我們要以他的失能程度跟需求去訂不同的照顧計劃，這個在照顧服務員的部分他們沒有辦法做一個比較完整的照顧計劃，這是要由社工來訂的，社工他定了照顧計劃之後，他就要媒合合適的照顧服務員來提供服務，這個流程感覺好像不會很難，可是因為裡面的變數很大，而且其實長輩跟他的家屬可能會有不同的

意見，或者是說服務的過程當中他們對於很細節的部分會有一些不同的要求，可是這些不同的要求在我們看來可能就會覺得不是那麼的合理，那就會使得這個工作環境不那麼的友善，也會讓照顧服務員或社工久而久之就會很灰心，會想離開這個工作場域，所以才會變成說人家會覺得在長照這個議題裡面，照顧人力怎麼留任或怎麼充足會是一個很大的問題，主要是因為這樣子。

訪談者:請問社會局有針對像剛剛提到的人員怎麼留任或充足，採取什麼樣的措施嗎？

0020 G1:我覺得這個部分可能要從兩個部分來想，一方面當然人力是不夠，那我們要找一些新的人進來，一方面是這些人進來之後我要想辦法讓他們可以留下來，那我們要怎麼讓新的人進來，因為你要進來他有一個門檻，他的門檻就是你要受過相關一個訓練或是取得相關的證照才可以進來，就是我們能做的就是廣開相關的訓練，所以我們就是每一個年度都會針對每個區域做人力的盤點，我剛剛前面有講到需求評估，那個是針對個案，我去評估個案的需求有多少，那個案的需求多少我就可以知道我需要多少人力來滿足這些個案的需求，所以我也可以得到每一個區域他的人力需求是怎麼樣，然後我再對應到他實際的人力，我就可以知道哪些區域他的人力是比較不足的，所以我們在辦訓的時候也會比較加強優先在這些區域做辦訓，這個是人力充足的部分，比較是量的部分，那我要怎麼讓這些人可以留下來，那我就要去分析說有哪些因素會使得我的人員沒有辦法留任，那也很現實的就是薪資是一個很大的因素，大家都會說服務員薪資不足或者是說不穩定，我同意其實也不是那麼同意，有些服務員如果他做的時數很多的話，他的薪資一個月也是可以有四、五萬，五、六萬也是有，你要說他薪資很低嗎，還算蠻高的，可是這個工作真的是非常辛苦，那之所以薪資會不穩定是因為他要有做才会有薪資，如果說服務員他自己請假或者是說他的個案請假，因為長輩他會有一些突發的狀況，比方說他生病或者是說他請假，或者有一些長輩不是會輪住嗎，那這樣子就服務員他會沒有班可以上，他的薪資就會受到影響，這就是他為什麼會很不穩定的原因，所以我們也是會透過一些加給、補助或者是津貼的模式，讓服務員的薪資提升，服務員的薪資在舊制裡面是時薪，其實我們臺中有些單位已經是轉月薪制了，那月薪制的好處就是保障最低的錢是多少，那如果說你真的做很多的話，的薪資可能會有一些調動，可是其實每家單位他對月薪制的設計又會有些不同，但他的精神都是一樣的，就是保障服務員不會因為你少接班，你的薪水就變少了或者是說在新制裡面，他沒有所謂的交通時間，他的交通時間不會算算在他的工作時間裡面，那月薪的話就不會有這個問題，所以我們也會慢慢的去輔導單位說它可以怎麼樣去設計自己的月薪架構，還要針對像我剛剛說社工的部分，我覺得社工是比較被忽略的部分，因為我們常常在講照顧人力，都是只講服務員服務員，只是我覺得社工其實是個關鍵的角色，因為很多時候你會看到很多資深的照顧服務員，但是他所對口的社工一直換人，一直都是新人，但是你要有一個好的服務該有一個好的跟家屬溝通的角色，其實應該是社工來扮演這樣子的角色，所以我覺得社工的性質也是我們應該要去思考的，所以我們自己就是有自籌，因為這不是中央的補助項目，我們自己有針對社工就是有補助年資的加給跟專業證照的加給，這個是我們希望說可以透過這樣子的方式可以讓社工留任，那還有像我剛剛有講到工作環境不那麼友善這一塊，我們也希望說

這個環境他能夠友善應該是建立在服務者與接受服務者之間是一個對等、信任的關係，我們都有訂定服務的契約，我說的契約是單位跟個案之間的服務契約，我們的思考是覺得說如果說這個契約的內容訂的明確的話，雙方的權利義務說的清楚的話，那其實是可以減少民眾的申訴或是陳情什麼的，因為就是白紙黑字講得很明白，你要爭論什麼你也沒有什麼立足點，所以我們其實花了很多的時間去跟單位討論說我們這個服務契約的範本可以怎麼樣來做我訂，那這個是一個部分，然後還有一個部分是其實我們會花非常多的時間去跟社工討論一些個案處理的問題，就是其實我在做這份工作之前，我沒有想到說做這份工作居然會要聽那麼多一線服務的問題，可是我覺得這個對社工來說是很重要的，因為有些社工會覺得說你如果只是一昧的要求我配合個案的要求或者配合家屬的要求，但那些要求不合理，那我覺得對社工來說或者是對服務員來說那個打擊是蠻大的，因為他的專業不被認同，那我覺得公部門要承擔那個責任，今天就順勢民眾來爭執一些不合理的事情，就是你的立場還是要很明確地跟他去溝通，而不是一昧的順著他，然後要求單位說那你就提供服務就找他去做這樣子，比較沒有辦法認同這樣子，那還有一個部分我們也會很希望單位自己內部可以針對他們在職的人員的訓練，可以有一些規劃跟想法，所以我們也會不出單位他們去辦教育訓練或個案研討，因為我想這樣子才能夠讓單位去思考說他們實際的服務面遇到的一些問題或者是挑戰，他們可以透過哪些方式來提升自己的，那下次再遇到一樣的問題的時候，他們比較有相關的只能去解決，這個比較是我剛剛說到讓照顧人力可以留任的部分。

訪談者:請問臺中市政府與非營利組織合作提供居家服務，有遇到那些問題或困境是已經解決的？

0021 G1:我可能只能就我去年接到現在來跟你講，因為今年跟以往有很大的不同是我們今年增加了一些新的單位，還有我們服務的區域有作一些重新的調整，所以在年初的時候有一些陣痛期，不管是我們自己要去適應或者是單位要自己去適應，不管是新單位或是舊單位，我覺得那個適應期是在去年我們在規劃這個制度要有改變的時候，有預期到然後也覺得應該會蠻難處理的，那實際上確實是有那個陣痛期，但是沒有我們想像的那麼困難，可是我覺得之所以可以克服那個困難是我覺得我們要先去想到我們可能會遇到什麼問題，然後去做準備，比方說可能就像你講的吧，提供他們很明確的資料，讓他們知道說應該要做哪些事情，那如果說我們主動提供給單位然後花很多時間去提醒的話，單位其實他們並不會說擺爛，他們有時候是真的說就是不知道，或者是他真的沒有聽懂，你換很多不同的方式或花很多的時間去跟他說明，那如果你也願意花這樣的時間跟力氣的話，我覺得那個是對單位來說他可以比較快上軌道，我覺得相對也是減少自己的麻煩，雖然前端會稍微累一些，你要去想說他們的問題點可能會有那些，這大概是今年遇到的困難。

訪談者:請問在去年的時候，為什麼會想做這樣子的改變呢？

0022 G1:一方面就是需求增加，因為我們原本劃區是只有劃14區，那有些區域真的範圍非常大，那有些區域是臺中市的老年人口都集中在某些區域，某些區域他的老人比例就比較高，所以有時候你看他可能是一個小區，可是他老人人口數非常多，所以我們有針對這樣子

的區域做調整，主要是還是回應到需求，而且我們也不希望說明明實際的需求一直在攀升，單位他能夠服務的能量一定有限，如果今天我的需求量攀升的非常快，我沒有給單位緩衝，或是說我一直都沒有做調整，單位就一直很勉強地接著，那一定會影響我們服務的品質，可能他沒有辦法那麼快派案或者是說他對於人力的要求就比較標準降低，那可能服務品質就會受到影響，所以我們還是希望說把區域劃小，或者是說人口比較多的地方我們可能增加單位，來分散那個量。

訪談者:請問那還有哪些問題跟困境是還沒有解決的？

0023 G1:我覺得沒有解決的，有一些是反正你做這個業務就是會一直面對一直面對，他是沒有所謂的會被解決的一天，因為有一些都是你不可控制的部分，那些不可控制的部分就是來自於服務使用者，有些民眾他可能，可能每個人的想法都不一樣吧，就會對我們的居家服務員有一些比較高的期待，比方說我們的居家服務是針對失能的老人，主要是提供身體的照顧服務，那有一些民眾他就會覺得說這個是政府補助的，一個小時最多最多也只會收60塊，那是不是比起一般人家的清潔打掃一個小時收400塊還要便宜很多，所以就很多人會希望說我申請這個，你就來幫我做打掃的工作，而且光打掃還不夠，我還叫你打掃的非常乾淨，你要照我的方法去做，比方說你擦完之後，我摸一下檢查有沒有灰塵，或者是說你不可以用拖把擦，你要用跪著擦，就是類似這樣子有一些很不合理的要求，我覺得這個其實對服務員來說我會覺得非常不尊重服務員，不尊重這個工作，因為我們居家服務的本質本來就不是那樣幫你做打掃。

訪談者:請問如果遇到像這樣子的個案，社會局會怎麼處理？

0024 G1:其實我們就會在前端就很限縮我們的服務範圍跟方式，如果說你有同住的家屬，那我們的清潔的部分，就是只針對我們的服務對象，比方說這個長輩的生活起居範圍，你的房間或者是說平常生活的範圍，比方說像這個長輩我們協助他沐浴好了，那我就是在浴室裡面可能協助你沐浴完之後，把這個浴室稍微沖一沖，就是這種跟我們的服務相關或者是延伸出來的，把這個環境恢復原狀，比較是這樣子的心態，再不然就是要一直跟他溝通。

訪談者:如果一直溝通還是沒有效果是會停止服務嗎？

0025 G1:目前是還不至於會遇到這樣子的狀況。

訪談者:您剛剛有提到說每一季要做核銷的工作，會花費很多的時間，您覺得在核銷這方面還有哪些地方可以改善嗎？

0026 G1:其實中央也有希望說我們的核銷可以簡化，那我們現在在試辦的期間，我們試辦的版本的核銷方式已經簡化非常多了，我覺得那個部分應該是說公部門的一些相關的規定可以有一些鬆綁跟彈性，比方說像我們以前要對時數，可是你想像說我們有3000多個個案，每一個個案他可能一個月20幾小時到90小時不等，你想一下我們要花多少的時間去核對服務紀錄跟他的核銷清冊的時數，而且我們核銷的項目有非常的多，然後還有個部分就

是審計，就是在監察院下面的，那其實審計每年都會來看各個案子的核銷資料，或者是你辦理業務的情形，他們其實對於補助他們會抓得非常的嚴格，他們抓得非常非常嚴格的時候，他可能就會變成我們在執行業務的時候，對單位的要求也會非常的嚴格，我們可能就沒辦法依你一些個案特殊的狀況有一些彈性，因為我們怕我們一給個案或一給單位彈性，那變成到時候審計來查我們的時候，審計沒有那個彈性，那就變成我們要負那個責任或者是說花非常非常多的時間去跟審計做溝通，所以我也不知道這要怎麼解決。

訪談者:社會局對照顧服務員的時薪有規定一個小時最少170，那請問如果是月薪的話有這方面的規定嗎？

0027 G1:沒有，給多少是看他們對薪資的規劃是這樣，但是你能多不能少，所以單位他們在排班上就會，比方說你是薪資多少錢，那我會回推說你一個月至少要服務幾小時，那單位就這個部分來填服務員的班，就是保證你至少做多少時數就有多少的薪資，那有些單位他會設計一些加給，比方說你有單一級的證照就有證照的加給，或者是說你服務一些比較困難的個案，像失智症的長輩就有失智症的加給，像有些單位還會有額外的，比方說交通、餐飲等等的，有一些外加的錢，月薪比較好的就是他們會有休假，特休假，還有年終。

訪談者:請問您覺得評鑑制度目前來說還有什麼樣的問題？

0028 G1:我自己是覺得還OK，我不知道其他縣市操作得怎麼樣，因為聽說單位都不是很喜歡評鑑，一方面他要準備非常多的紙本資料，這個我們也知道，因為我們要被中央考核，有多少的指標我們就要做多少的資料，指標的簡化或者是說紙本資料的簡化，我覺得是可以努力的部分，或者是說評鑑的形式可不可以做一些調整，我覺得也可以做一些討論，或者是說評鑑到底是誰來做，覺得也可以討論，是不是一定要公部門來做這個評鑑？因為像我自己知道好像日本有那個第三方評鑑制度，那都好像是有一些經過訓練的相關專業人員，他不管是一般民眾或者是實務工作者或者是學者等等，有他們去評單位，而且是單位邀請他們來評，那他們給什麼樣的評價，單位就可以依這個評價來讓民眾知道說我們經過一個這樣子的制度，我們獲得這樣的評價，因為其實你評鑑就是為了讓民眾知道說提供我服務的這個單位，他經過評鑑之後他的品質好不好。

訪談者:請問社會局有做這個簡化的動作嗎

0029 G1:其實我們今年就已經朝向這個方向努力，單位不用特別準備評鑑的指標，我們就是請專家學者直接跟單位討論他目前服務的狀況遇到哪些問題，就還是一個實驗的性質。

訪談者:非營利組織與臺中市政府合作提供居家服務的年限看起來都還蠻長的，請問您會希望提供服務的單位都是固定的，還是會有更多的單位來一起競爭這個標案？

0030 G1:我自己覺得原本的這些單位在服務的提供上當然是熟悉的，如果他們可以延續服務的話當然是好的，可是我自己也會希望說可以有更多品質優良、真的有心想要提供服務的單位進來，因為畢竟需求變多了，可是我的前提是他應該要經過一個公開、公正而且是

真的可以找到好單位的機制，然後把這些單位找進來一起提供服務，就我也希望可以這樣子，因為這樣子可以讓原本的市場不會僅限於某些服務提供者，因為你如果都同樣的是這些人，其實不太會有什麼競爭，那有一些可能他做很久就會覺得怎麼做都是這樣子，那也沒有人來跟我競爭，我也不用擔心或者一直Push自己要提升，可是如果今天有新的競爭者進來的話，就會有一些壓力或者是說有一些激盪，不同想法的激盪，因為原本的這些人他可能對服務的想像就只有這樣子，可是如果有新的人進來的話，他可能會有些不同的做法，我覺得是可以互相交流激盪的，我覺得可能會對整個服務面來說是提升的。

訪談者:社會局的居家服務業務招標時間都是在年底，這樣會不會造成新承接的單位準備時間過短？

0031 G1:其實去年很早很早就開始弄了，只是因為我們等標期非常的長，因為我們的金額很高，就我這邊，我已經把我的工作完成了，可是還要掛上去公告，是別的業務單位要做的事情，可是因為年底整個臺中市政府的標案非常多，所以他要一個一個掛，所以就變成我的案子可能就會被排在比較後面被掛上去，所以其實並不會這麼晚，只是公告的時間被延遲了，還有一個問題就是照理來說，我分兩次評選，因為第一次沒有找到全部的單位，所以我就要開第二次，變成第二次的時間我只能再往後延，因為你還要再經歷一樣的過程，你還要等標、找廠商、辦評選，所以那個時間又會往後延遲，如果依政府採購法的要求確確實實就是要花那麼多的時間，像我從去年八月就開始弄了，就是那個時間很長。

訪談者:與臺中市政府合作提供居家服務有許多行政文書方面的工作要做，有時候會要求提供一些資料，這樣會不會造成單位要比較趕的提供資料，造成他們的不便？

0032 G1:其實我們會跟單位要資料，如果我們可以自己整理的資料，我們可以自己從系統撈，我們一定會自己弄，可是有一些他有即時性，比方說議會質詢或者是中央社家署跟我們要資料，他們跟我們要資料沒有在管你說你要多少時間，他要就是要跟你要，那都很趕，如果是那種的話就真的對單位比較抱歉，我覺得我比較可以做的就是我盡量簡化跟他們要資料的形式，可能很多承辦的做法是直接把表單給單位，單位就要自己去摸索說這個表單怎麼填，我會盡量簡化那個表單，或者是說那個表單可能很多項目，我可以填的我會自己先填，那就會刪掉一些項目，那表單他要填的東西就會比較少，或者是說我希望回收的速度加快，我有時候會用Google的表單，他們就可以即時、線上的編輯，他們也不用寄給我，他們就直接線上填完就好了，比較是類似這種簡化的方式，跟他們要東西要的比较趕，這個有時候也不是我可以控制的。

訪談者:那像最近有很多政策的變動，那針對這個變動社會局會用什麼樣的方式告知服務單位？

0033 G1:很多耶，如果資訊已經下來就會比較快用 email 通知大家，有時候也會發公文，有時候也會先打電話一一地告知，等到訊息比較明確之後，就開會找大家來，或者是說像之前我們就辦教育訓練，就是可以讓所有的單位在一個時間點盡量把所有的訊息說明清楚。