

東海大學
行政管理暨政策學系
第三部門碩士在職專班碩士論文

台中市老人機構服務品質創新方案之研究
公私協力的視角

指導教授：蔡偉銑 博士

研究生：丁依蓉

中華民國 106 年 6 月

東海大學
行政管理暨政策學系
第三部門碩士在職專班碩士論文

指導教授：蔡偉銑 博士

研究生：丁依蓉

論文審查及口試委員

審查教授：李柏諭 博士

審查教授：雷若莉 博士

指導教授：蔡偉銑 博士

中華民國 106 年 6 月 30 日

謝 誌

有人說，筆是文人的劍。這段期間，在蔡老師身上看到，劍裡運行之間，是對社會共好的期待，是一份身為士大夫的責任，韌性的相信與殷盼著。研究過程老師引導我，試著在工作中抽離與看見，可是我的「鍵」還不成熟，還有很多要學的，惟想記住身為師者的風範，如同那些曾在我生命中發生的「好」，最後，我想說的是：

一份論文的完成，要謝的太多了。

感謝系上老師指導，尤其是蔡老師的包容與引導。

感謝兩位口委提點，論文歷經口試的整骨後，方向更清楚。

感謝受訪者們，願給與寶貴實務分享，在你們身上，看見照顧的使命。

感謝家人，無條件的支持，讓我無後顧之憂。

感謝身邊的好友、加油團，支援不斷。

感謝這份意外的工作，讓我與這個主題相遇。

本文，獻給長照界的工作者，在此，敬上最深的敬意。

同時，也獻給在天上看著我的祢、你、你，這「光」來自於你。

摘要

2018年我國65歲以上人口達到總人口數將超過14%，進入「高齡社會」(Aged Society)，公部門資源有限，已無法因應人口老化所帶來龐大的需求，因此高齡相關政策皆期待公私協力一同提供服務。其中，老人福利機構以私立小型機構居多，如何引導私部門提供服務同時，也重視服務品質，更有待雙方協力。

本研究以公私協力的角度，分析2015年臺中市政府委由弘光科技大學辦理之「台中市老人福利機構照顧品質創新方案為例」(以下簡稱創新方案)，透過學者Ansell & Gash提出之協力關鍵因素，觀察本案初始狀況、協力過程、協力結果，探討創新方案運作情況與困境。

研究採深度訪談方法，應對文獻了解創新方案公私協力運作，研究發現因互賴開啓社會局、弘光與機構三方合作；協力過程，弘光公共代理人角色成功發揮領導功能，提升長者尊嚴為三者協力主要共識，過程「長者的進步」促進良好動力。制度設計中，社會局與弘光有限彈性之契約，及計畫之初未能廣泛包容各種利害關係人，影響合作品質；在協力成果部分，長者功能進步開啓協力的良性循環，計畫達提升機構服務品質之期待，惟未來合作延續性受彼此利益、預算影響。

最後，研究建議，首先，公部門可慎選價值基礎相近之積極夥伴，將為協力帶來良好的領導效果。其次，思考如何發展更有助益之評鑑輔導機制，設法提供更有彈性的協力環境，並善用「人性老化價值」之共識，引領私部門投入，皆是可進一步探討的。

關鍵詞：公私協力、老人福利機構、服務品質、自立支援

目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究動機.....	4
第三節 研究目的與問題.....	6
第四節 研究對象與範圍.....	9
第五節 章節安排.....	11
第二章 文獻探討.....	13
第一節 公私協力理論探討.....	13
第二節 老人福利機構服務品質.....	24
第三節 機構式服務品質的困境.....	32
第四節 理論與文獻評估.....	39
第三章 研究設計與個案介紹.....	41
第一節 研究設計.....	41
第二節 台中市創新服務方案個案介紹.....	54
第四章 實證資料分析.....	59
第一節 協力初始狀態.....	59
第二節 協力過程.....	75
第三節 協力成果.....	138

第五章 結論與建議.....	152
第一節 研究發現.....	152
第二節 研究限制.....	159
第三節 研究建議.....	161
參考文獻.....	166
附錄一 訪談提綱.....	176
附錄二 訪談逐字稿.....	182

表 次 與 圖 次

表 2-1	評鑑指標與竹內理論策略之關連.....	29
表 2-2	行政與照顧類評鑑指標與竹內理論之關連.....	30
表 2-3	協力關鍵因素應對表.....	39
表 3-1	受訪母群體一覽表.....	46
表 3-2	：訪談對象一覽表.....	47
表 3-3	：研究概念與提綱應對一覽表.....	49
表 3-4	：弘光科技大學訪談提綱.....	50
表 3-5	：台中市老人福利機構訪談提綱.....	51
表 3-6	：訪談資料分析表.....	52
圖3-1	研究架構圖.....	44

第一章 緒論

第一節 研究背景

近年人口老化所引發的議題倍受關注，依據行政院經濟建設委員會（2015）中國民國 2102 至 2060 年人口推計統計資料顯示，我國自 1993 年 65 歲以上人口達到總人口數的 7.1%，進入聯合國所定義「高齡化社會」（Ageing Society），這個比率於 2018 年將超過 14%，進入「高齡社會」（Aged Society），於 2025 年將高於 20%，成為超高齡社會（Super Aged Society）國家。此外，內政部於 2016 年 3 月公布，我國老化指數在 2017 年 2 月首度破百，達 100.18，老年人口首度超過幼年人口，全國共有 15 個、逾三分之二縣市老化指數破百（丘采薇、潘姿羽，2017），顯示老化所帶來的照顧需求迫在眉梢。

然而，隨著我國歷經政治民主化、經濟自由化、金融國際化等變遷，世界主要經濟發展國皆面臨雙重困境，即政府財政已無法滿足民眾日益複雜的需求，加上民眾對於公共服務品質的期待日益提升，公、私部門皆難以單方承擔社會責任（江明修、鄭勝分，2002：81），因此，為能因應迅速的環境變遷，公私協力成為滿足公共事務需求的要徑，公部門透過公辦民營、促進民間參與公共建設、採購法……等業務委外，皆為協力共同解決問題的策略。

如同孫煒指出（2016：2），我國在 1990 年代之後，受「精簡政府員額」與「結合民間資源」施政主軸的策略下，社會服務以契約委外為主要政策工具。李宗勳（2007：13）則表示，政府業務委大致有調整政府職能、改善政府負擔、擴大民間資源參與、提升公共服務效率與品質...等功能，因此，藉契約委外達公私

協力效果，亦結合民間資源滿足民眾需求，已為社會服務輸送主要策略。

上述說明以公私協力提供社會服務的優點，同時高齡社會白皮書（行政院，2015a）中亦闡明：「為回應民眾多元需求，單靠政府無法滿足全部需要，唯有適度引進民間資源，透過公私協力機制發展創新服務，豐富銀髮服務以提供多元選擇，才能提高銀髮生活品質」。是以，公私協力進行服務輸送，已普遍成為政策規劃之選項。

隨著老年人口快速成長，慢性病與功能障礙的盛行率將急遽上升，相對的失能人口也將增加，其所導致的照顧需求也隨之遽增。根據長期照顧十年計畫 2.0（衛生福利部，2016），國發會推估 65 歲以上失能人數 2017 年為 41 萬 5,314 人，至 2026 年失能推估人數增為 61 萬 9,827 人，10 年內失能人數增加超過 20 萬人，以平均每年失能人數增加 2 萬人左右速度增加，而在少子化，且以小家庭為主的趨勢下，一般家庭恐難以負荷失能長者照顧，惟機構式服務有專業人力全天照顧，可減輕家庭照顧負擔，並提供失能老人生活照護，在照顧服務中占有重要角色。

機構式服務依主管機關不同，大抵上可分為衛政體系主管的護理之家、社政體系主管的老人福利機構、及退撫體系主管的榮民之家。以老人福利機構為例，根據衛生福利部（2016）統計處資料指出，至 2016 年 12 月底，全台共有 1,082 家老人福利機構，其中衛福部所有為 23 家，顯示約 98% 的老人福利機構皆由私立財團法人、私立小型安養機構提供，足見機構式服務十分仰賴私部門分擔。

在 OECD 國家中，同是機構式服務的護理之家，常被提到的照顧問題有：壓瘡、疏忽、虐待、不適切的失禁預防與處遇、身體與藥物約束的不當使用（呂

寶靜，2012：248)，鑑於此，常見公部門以督導考核、評鑑與輔導查核來作為機構式服務管理之手段。然目前機構式服務多倚賴私部門，如何確保機構式服務品質，讓入住機構的長者可以獲得適切的服務，使機構式服務健全發展，並保障入住長者之權益，是公部門必須重視的課題。

第二節 研究動機

在機構式服務中，常見政府以公費契約委託機構提供民眾安置服務、民眾使用身心障礙者托育補助，或符合長期照顧服務使用者，可依規定選擇機構式服務、及政府補助服務費或設備設施費給財團法人老人福利機構，充實其機構內資源、政府以公辦民營委託民間管理機構式服務、政府補助服務費及教育訓練等相關經費，強化其專業知能與照顧功能，提升服務品質。簡言之，機構式服務中，政府提供資源充實機構軟、硬體服務，或依契約關係委託私部門管理、提供服務，皆為公私部門常見的合作。

然觀察機構式服務的相關論述，多著墨於服務品質、服務導入使用情況、組織管理、硬體設備、評鑑制度、住民使用選擇相關因素...等議題，而機構式服務協力主探討公設民營的契約管理問題。對此，服務多倚賴私部門提供的機構式服務，如何透過公私協力引導服務品質提升，也是筆者在老人福利領域待學習的課題。

其次，依據統計，截至2016年12月底，台中市老人福利機構共計66家（衛生福利部社會及家庭署，2016a），其中僅1家為公立機構，8家為財團法人型的非營利組織所附設，其餘皆為私立小型機構。換言之，社會局管理的對象中，私人機構業者占86%為首要，而業者畢竟有其營運負擔，在經營上，多考量成本優先，與公部門所期待的公益性即有所差異，加上公部門須依法規輔導管理機構，其身負管理角色，與機構間始終帶著「依賴又對抗」的距離，然2015年參與「2015年老人福利機構照顧品質創新方案」的10家老人機構中，有8家皆為私立小型機構，公私部門在身負不同的責任與期待下，如何展開合作，攜手提升機構式服務

品質，實有其特殊之處，值得關注。

再者，「2015年老人福利機構照顧品質創新方案」，自2015年社會局委辦後，弘光除了持續輔導原機構，並有新的機構加入，輔導的廣度與深度持續增加，引起筆者好奇，社會局在機構式服務品質管理遇到什麼需要，以致增加委外輔導服務的需求？而機構是基於什麼考量，願意持續配合投入？弘光是基於什麼樣的想法願意承接？現行機構管理方式與自立支援有何關聯？這段協力關係究竟如何發展？哪些是促成的關鍵因素？而協力產生什麼樣的效果？因著這些問題，開啓筆者對本案研究動機，同時想像自己可能成爲未來的服務使用者，筆者也在「求知的旅程中」，找到關注焦點。

第三節 研究目的與問題

壹、研究目的

爲使老年生活更有品質，預防老化尤其重要。爰此，高齡政策白皮書（內政部，2015b）核心理念首揭「減少失能人口，增加健康年數」之目標。然針對使用機構式服務的失能老人，如何「增加健康年數」，使失能老人能力恢復或維持，增加留在熟悉的社區生活的機會，也讓機構式服務賦予更多可能性，牽動著機構式服務的方向，似乎有待更積極的討論。

承上，2014年社政業務報告書略見機構式服務的方向，該報告指出「機構式照顧服務模式係整合家庭、民間機構、團體及政府的力量，爲老人提供完善的安養、長期照顧服務措施，並補充、支持家庭照顧功能，實爲重要。因此，如何均衡老人福利機構服務資源並增進其照顧服務品質，維護機構長輩生活品質及受照顧權益，並讓民眾可以安心地將長輩送到機構託顧，實爲國人關心之重要課題。」（衛生福利部社會及家庭署，2014），可見公部門對機構式服務質、量均衡發展的期待。

同時，依據老人福利法第37條之規定：「主管機關對機構應予輔導、監督、檢查、評鑑及獎勵」，故目前各縣市政府對老人福利機構以輔導查核及評鑑來控管機構服務品質。而2015年台中市社會局（以下簡稱社會局）委由弘光科技大學護理系（以下簡稱弘光）辦理「老人福利機構訪視輔導及評鑑計畫」中，置入「老人福利機構照顧品質創新方案」（以下簡稱創新方案），導入日本自立支援照顧模式，是現行少見公部門在輔導查核外，又公私協力額外輔以其他輔導策略的案

例。故釐清本案影響協力運作的關鍵因素，可為老人福利機構服務品質提升帶來一些經驗累積。

綜合上述研究，本研究以「2015年老人福利機構照顧品質創新方案」為研究對象，希望瞭解其中公私協力關係如何發展，描繪其中協力關係的輪廓，藉此，在協力關係中找到重要發展因子，在實務上提供對本案有興趣的地方政府參考方向，亦在學術上，增添些許的論證，充實學術上的討論。因此，歸納本案研究目的如下：

- 一、本研究試圖就創新方案中，觀察社會局、弘光、機構參者的協力關係，及其對老人服務機構的影響情形，並提出機構式服務的特殊協力型態。
- 二、分析創新服務方案協力過程中，弘光大學所扮演的角色。
- 三、評估協力的效果，並依據研究成果提出研究建議與策略。

貳、研究問題

長照2.0強調預防老化，故著重於預防延緩失能的服務，但針對機構式服務的使用者，對於失能與老化的因應則較少著墨。倘若能將延緩老化與預防的照顧策略也導入機構式服務，與私部門協力合作，一來或許可補充現行中期照顧資源不足，二來也使機構式服務的功能有更多元的可能，甚或讓長輩有機會由機構回到社區生活，降低更多社會、經濟、醫療成本，故公私協力提升機構式服務品質，值得筆者關注。

其次，機構式服務的使用者多為身障、虛弱長者，其脆弱性使其需求不容易被看見，服務品質更需重視。再者，由於機構式服務倍受服務使用者、付費之家屬、機構業者、管理的公部門、社會大眾…等多元的利害關係人影響，本案社會局期待的「服務品質」，在多元利害關係人中，如何找到其中的「最大公約數」，

合作與學習，亦是個課題。

因此，台中市「老人福利機構照顧品質創新方案」究竟如何在多元的利害關係人中開始？在彼此不同的期待間，又是怎麼去合作？合作過程是否遇上問題？這些問題又如何被處理？最後，協力關係為此過程帶來哪些成效？這些成效是否符合當初的期待？為了解上述問題，影響協力的因素首占關鍵。

由於影響協力的因素眾多，由價值面到操作面的皆有豐富的討論，幸而 Ansell & Gash(2008)集結137份研究報告，歸納出影響協力關係的幾個重要因素，提供我們一些參考架構。Ansell & Gash(2008: 548-550)表示協力關係主要受初始狀況、制度設計、協力過程、協助型領導等因素影響，本文以台中市「老人福利機構照顧品質創新方案」為觀察標的，並藉此發展出本文之研究問題，主要問題與細目問題分述如下：

一、主要研究問題

台中市「老人福利機構照顧品質創新方案」之協力過程為何？

二、細目研究問題

- (一) 社會局、弘光、機構間，在創新方案初始狀態是如何形成協力過程？
- (二) 在協力過程之中，制度、動態過程，還有領導層面，三者如何互動？
- (三) 協力最後的成果，跟原定計畫的協力落差為何？

第四節 研究對象與範圍

壹、研究對象

觀察中央對直轄市、縣(市)政府執行社會福利績效考核，台中市社會局自2012年起，在老人福利服務項目中，連續獲特優成績，2015年更獲評全國第一(衛生福利部社會及家庭署，2016b)。又根據衛生福利部社會及家庭署(2013b)老人福利機構評鑑報告，各縣市主管機構，在各項指標得分部分，五都整體成績以臺中市表現最佳。在老化日益嚴重的當下，各級政府紛紛為長期照顧鋪路的同時，台中市社會局推出的創新服務方案足具研究代表性，值得筆者探究。

此外，本案推行後，彰化縣、嘉義縣、屏東縣等縣市政府也紛紛結合第三部門辦理自立支援相關的體驗或導入計畫，謀求機構服務品質提升之道，姑且不論這是否為政策模仿的效果，但可以理解各縣市政府在老人福利機構管理上，可能呈現相似的需求，因此本研究以台中市創新服務方案為研究對象，有助了解公部門尋求私部門協力的箇中簡要。

而台中市政府社會局權管老人福利機構計66家，本案以2015年曾參與創新方案之10家老人福利機構為母群體，原預計由公立機構、財團法人機構、小型機構中，各挑選具代表性之機構為研究對象，但因適逢機構評鑑，聯繫當下公立機構不便受訪，另幾家小型機構因主責本案之窗口離職，缺乏代表性受訪者，因此共有5家機構協助本研究進行，使得本案在樣本上挑選上，受此限制。

貳、研究範圍

本案由台中市社會局委由弘光科技大學護理系辦理，2015年共計10家老人福利機構接受服務，故本研究時間起始點為2015年受委辦單位、接受服務導入之老人福利機構知悉本方案起，包含期間參與該方案期間之會議、團督、個督…等互動，到最後的成果發表至2015年底止，為本研究的時間範圍。

其次，筆者透過報章雜誌收集該方案導入之報導，並參加2015年該方案之成果發表，取得相關次集資料與參與該計畫之老人福利機構名單，隨後發函與台中市政府、弘光科技大學護理系、及參與計畫之10家老人福利機構，研究對象包含市政府承辦人員、主管，及承接方案的弘光大學護理系執行團隊、受輔導的10家機構主要方案執行者...等人員，扣除已離職、不便接受訪談者後，自2016年6月17日至2016年10月6日共完成11份訪談，將於第三章詳述。

第五節 章節安排

本研究共分五章，第一章緒論說明本研究背景。本研究主因我國人口老化的歷程愈來愈快，失能人口也隨之增加，所衍生的照顧需求極仰賴私部門分擔，尤其機構式服務目前約98%由私部門供應，公部門如何與私部門協力共同提升機構的服務品質實為必要。故本研究主要以「台中市老人福利機構照顧品質創新方案」為觀察對象，藉此委外過程，探討台中市政府如何運用公私協力提升老人福利機構服務品質。

第二章：文獻探討，主要說明公私協力的內涵，及機構式服務品質相關研究，本章首先將檢閱與整理公私協力的研究相關文獻，瞭解公私協力定義、模式，關鍵要素及實施困境，並進一步歸納影響「公私協力」之重要因素。而後，檢視影響機構式服務品質相關文獻，探討機構式服務品質現況與困境。

第三章：研究設計與個案介紹，個案介紹台中市老人福利機構照顧品質創新方案，以及自立支援照顧模式的概要、在台灣發展與推動的概況。藉前述文獻探討梳理出協力的關鍵變項之後，並試圖以關鍵變項為本研究之框架，做為本研究問題發展之基本架構。

第四章：實證分析，針對第一章所提出之研究問題，透過深入訪談的方式，蒐集本案協力三方參與者之想法，透過研究訪談結果，對研究架構與研究問題進行剖析，瞭解本案協力關鍵變項之樣貌，同時回應本研究問題、目的。

第五章：結論與建議，承續前述研究分析結果，提出公私協力之建議與修正。首先，瞭解各協力三方參與動機；其次，探討台中市創新方案公私協力情形，探討哪些因素影響台中市創新方案協力過程，最後產出哪些結果；在研究建議部分，綜合實務上所發現的問題，並提出相關建議。

第二章 文獻探討

第一節 公私協力理論探討

壹、公私協力的定義

因公私協力關係之概念迄今尚未法規範化，雖然學術上及實務上諸多學者仍試圖詮釋，但不同學者有不同的觀察焦點，對於協力的描述有規範性價值層面、工具性策略層面及網絡分析等層面，這些討論維一之共識，即普遍肯認公私夥伴關係迄仍欠缺一致概念定義（劉淑範，2011：515），且常於多種詞彙交互使用。

常見協力、合作、協調、夥伴關係...等與協力相關的名詞交互使用，根據 Robert Keast和Myrna P. Mandell (2009: 2)的觀點，「協力」(collaboration)、「合作」(cooperation)與「協調」(coordination)這三者有其意義上的不同，大抵上，由互動關係來看，「協力」指涉組織（或參與者）之間互信互賴程度、接觸最多、權力與目標價值是高度共同分享的，主要為了凝聚共同目標及互相學習影響；「合作」是爲了交換資訊、資源與利益，各方之間的互動關係較爲鬆散，然特別的是，其中各具有獨立的目標；「協調」互動之目的則是爲了達成共同既定的方案目標。由此可看出三者間主要差異在於互動深度與頻率及互信互賴價值分享的程度，尤其「協力」更需有權力與目標價值共享、及信任爲基礎，並有強力高度的互賴關係連結，在此由一個相對的觀點理解協力的要素。

檢視若干文獻，發現學者各自依循不同視野，而對公私協力之概念與類型有不同角度之詮釋。吳英明（1996：29）認為：「公私協力關係的建立，協力者間透過一種非零和賽局的認知，共同形成互利、互補、和互倚的網路關係，以達到資源的最有效利用」。在此說明協力能將發揮資源最大效益，而互賴的網路關係是為創造共贏。

再者，江明修、鄭勝分（2002：153）指出：「公私協力は公民或第三部門參與公共服務的重要方式，其目的不僅試圖將民間創業精神及成本效益分析，帶入政府的治理效能中，更別具意義的是邀請民間組織，在基於公民參與和共同承擔公共責任的認知下，與政府共同推動公共事務執行與建設工作」，此定義將協力視為公共參與的策略，也帶出公共參與的價值，改善政府效能的期待。

Jennifer M. Brinkerhoff (2002:19-22)由文獻探討，將協力區分基礎規範觀點（normative perspective）、反應性觀點（reactive perspective）、實務分析而來的工具性（instrumental）觀點。首先，基礎規範觀點主要倡導提供非政府組織及公民社會較大的參與，尋求最大的公平與包容吸引其參與，這類觀點常包含：參與、充權、平等、對等的責信…等影響協力關係的價值。其次，反應性觀點強調基礎規範觀點所缺乏的明確策略能力，例如年度報告、策略計畫。最後，工具性觀點視協力為具效率及回應性策略工具，並應注意網絡內在關係協調。此觀點由價值、策略及網絡面來探討協力的內涵，帶出不同協力層次的討論。同時，Jennifer M. Brinkerhoff(2002)歸納公私協力は不同參與者間的動態關係，彼此在相互認同的目標下，基於尊重與利益共享，追求一個較理性分工的理解。此說法點出有共識的目標下，相互尊重、責信、透明度及作成決策時平等的參與。

Ansell and Gash（2008: 544-545）進一步表示，協力治理目的是為了制定、執

行公共政策，或管理公共方案、資產，並由一或多個公部門與非公部門的利害關係人（non-statestakeholders）在正式性、共識取向、深思熟慮的過程，參與集體決策。在此，Ansell and Gash認為非公部門之利害關係人共同參與，有助廣泛探討問題，因此強調利害關係人正式、集體參與。

綜合上述，本文認為公私協力是一種跨公、私部門之間的合作關係，並應盡可能包多元利害關係人，在相互認同的目標下，於尊重、平等、互惠、信任、參與之價值基礎上合作，過程中雙方利益與風險與責任共享，最終期待增加協力效益、擴大公民參與、於組織相互運作網絡創造雙贏。然協力過程因互動雙方基礎不同，互補與交換的內容不同，有論者又將協力分類，便於觀察，分述如下。

貳、公私協力的類型與互動模式

在社會福利公私協力關係的研究中，非營利組織常常被視為服務的重要提供者，因而相關探討如呂朝賢（2002：44）以九二一賑災為例，將政府與非營利組織將二者互動領域區分為目的與規範、資源、供給四種，在每個互動領域不同的交換下，產生合作、互補、契約、補充、敵對等五類的關係，且兩個部門可能存在一種以上的關係，關係成就難度依序為合作、互補、契約、敵對、補充，這五種關係同時也是基於互動的過程產生。

此外，國內學者常引用Girdon and Kramer & Salamon（1992，轉引自林淑馨，2011：34-35），由服務經費的提供與授權與實際服務的輸送者兩個層面加以區分，二者交互，將非營利組織與政府互動分以下四種關係模式觀察。

（一）政府主導模式：經費與服務提供皆由政府負責，非營利組織僅就政府未介入的領域提供服務，二者分工清楚。

（二）雙元模式：政府與非營利組織各自獨立工作，各司其職，兩者無經費

上的交集，各自平行運作。

(三) 合作模式：典型是由政府提供資金，由非營利組織負責服務輸送來合作。

(四) 第三部門主導模式：即非營利組織在經費與服務提供上皆可自主，皆無須仰賴政府協助。

此外，Najam (2000, 轉引自吳宗憲, 2008: 17) 以「四C 模式」來評價協力夥伴關係。所謂的「四C 模式」即以「目標」和「手段」兩個向度，作為觀察跨部門協力間的策略互動，並發展成四種模式：

(一) 合作模式 (C1-cooperation)：公私部門具共同目標，對於目標達成也有共同手段，因此合作之結合方式。

(二) 互補模式 (C2-complementarity)：公私部門雖然目標一致，但完成目標的手段不同，二者以互補模式合作。

(三) 衝突模式 (C3-confrontation)：公私部門對於欲達成之目的，雙方目標、手段皆異的情況下，所採取協力策略，此模式的溝通成本明顯較高。

(四) 吸納模式 (C4-co-optation)：公私部門目標上明顯不同，但彼此卻持共同手段結合，此種合作方式仍要留意目標不同的情況下，是否將影響協力成果。

Brinkerhoff (2002: 22-24)由相關文獻歸納「相互關係」、「組織獨立性」為影響協力本質的兩面向，並藉以區分協力為契約關係 (Contracting)、協力關係 (Partnership)、擴張關係 (Extension)、拉攏和逐步吸納 (Co-optation & Gradual Absorption) 等四種關係。具體來說，當協力雙方相互關係低、彼此組織獨立性高時，則形成契約關係；若雙方具高度相互關係，且具高度組織獨立性時，則為協力關係；而當雙方間存在低度相互關係與組織獨立性時，則資源與權力豐富的一方容易藉此擴張；最後倘若彼此間相互關係高，但組織獨立性低時，資源與權

力較爲弱勢的一方，則易受另一方拉攏或逐步吸納，同時其組織獨立性也將受侵蝕。Brinkerhoff (2002)的分析中，將「組織獨立性」視爲影響協力關係的重要因素，因唯有「組織獨立性」保存時，雙方皆可維持自己的優勢來合作，達互補的可能。

綜合上述，學者由互動交換內容、權力與分工情況、目標與手段的結合情況、組織獨立性與相互關係的高下，分述協力模式，提供我們一個理解的基礎，了解公私協力的類型與互動模式中，不同的協力前提可能造成不同的協力關係，然應注意協力是一種動態關係，不同階段的協力關係，與其可能影響關鍵因素不同，實關係著協力績效。

參、影響公私協力要素

吳英明 (1996: 88-91) 指出公私協力過程中，可能會因政府機關層級複雜，使私部門面臨多窗口協調；或是協力過程，公部門的監督過多，因而削弱競爭契機；抑或公、私部門對公共事務認知存有落差，使合作上爲了避免「利益輸送」之嫌，影響合作本質。因此，公私部門組織特質不同，若能掌握協力前提與要素，對協力關係的展開可達事半功倍的效益。

然而，協力是一個動態互動過程，Ansell & Gash (2008: 548-550)指出協力治理與公私協力關係有時指同樣的現象，並歸納出影響協力治理包括「初始狀況」、「制度設計」、「協力過程」與「協助型領導」等要素，形成協力運作環境，此模型假定「協力過程」是主要的變項，對協力治理的結果影響最深。以下就這個模型中的主要變項內容及其間關係做說明：

(一) 初始狀況：協力一開始，參與者的動機受因權力、資源與知識、合作史等因素影響。在權力、資源與知識不對稱的情況下，正好讓合作形成互補的機

會，互賴的強度越強，參與的動機越高。另一方面，這種不對稱的情況，可能使協力過程受掌權一方操縱，造成薄弱的信任與承諾基礎，同時排除其他利害關係人的參與，因此，須特別注意對弱勢一方的充權。總之，在參與者都可找到自身需求的前提下，合作有助截長補短，有助合作開始。

（二）協力過程：在協力過程中主要關注「面對面對話」、「信任建立」、「對過承的承諾」、「共享的理解」及「即刻的結果」等這五個因素，其中，「面對面對話」是溝通的管道，也是協力的必要條件；「信任建立」受過去合作史影響，因此在討論協力前，須一併考量所需時間與金錢的成本；「對過承的承諾」包含為利益分享、相互認同、責任分擔，但也可能受團體壓力影響承諾效果，「共享理解」包含對問題的看法、期待解決方式；「即刻的結果」及協力過程產出的回饋，這可鼓勵信任與承諾的循環，尤其當協力利益是具體關聯時。綜上，Ansell和Gash（2008）強調協力過程是一種非線性的互動過程，這五個因素皆會影響協力關係發展，若五項可良性循環，則有助增進互動關係。

（三）協助型的領導：協助型的領導在重點在於維護程序正義，並促進協力過程透明以發展信任，協調各方利益，例如：建立及維持清楚的規則、增進對話、建立信任，尤其是在權力、資源嚴重不均，過去合作經驗不佳，或缺乏信任時尤為重要。同時協助型的領導也綜合不同參與者的知識來提供創意，於過程中培力，讓團體開啓新的交流與理解。

（四）制度設計：文獻指出成功的協力有賴納入多元利害關係人來反應問題，有助互相商議產出政策，並使政策奠基於廣泛討論，因此開放性、包容性和透明度的制度，可引導彼此對協力過程的承諾及關係發展，有助協力目標達成，因此制度設計有其重要性。

（五）結果：這裡的協力結果是指「過程結果」（process outcomes），未必等同最終的政策或管理結果（policy or management outcomes）。Ansell和Gash（2008）指出協力結果主要受協力過程影響，當過程各個因素皆可發揮功能，帶

動正向回饋關係時，便可期待好的協力成果，包含：降低利害關係人操作過程，節省協商成本、擴展民主參與管道、發展集體學習與問題解決方式、增進資源流通與合作機會、培養公共管理者跟利害關係人發展更有效的關係。

值得一提的是，由於此協力治理模型是來自137個個案研究的後設分析形成，雖然這些經驗歸納有助了解有利或不利協力的影響因素，仍須注意個別案例中，個別的條件不同，可能帶來不同效果，例如我國協力方式包含公辦公營、公辦民營、民辦公營、民辦民營……等方式，不同制度設計下，帶來不同的影響。研究也提醒，協力可能因過程受握有權力之一方操作，或因公共代理人對協力缺乏真正承諾、以及缺乏信任關係造成協商困難等其他因素影響，使得協力付出過多的成本與代價，因此，協力不是一個單向美好的嚮往，但大抵上，好的協力過程對協力成效是加分的，將更有助預期政策目標達成。

此外，公部門常以契約委外交由私部門履行服務，Lavery（1999，轉引自劉淑瓊，2005：123）認為精明委外至少具四個特徵：策略導向、能力勝任、掌握資訊、獨立性。即契約規劃者應具策略思考能力，其次決策者有能力勝任檢視服務輸送、契約策略、受託者選擇與監督；再者決策者有足夠的資訊瞭解自行供應的成本與品質；最後，決策者與契約管理者與受託者之間沒有任務利害關聯性，亦不受政治與利益所牽動，各自保有其獨立性。此觀點提醒公部門應具委外服務之策略管理技術，點出公部門協力應備的功能角色。

李柏諭（2011：51-54）以蓮潭國際文教會館的委外經驗為例，引用Lownders與Skelcher（1998）觀點，以協力治理的生命週期，「過程轉換」（process shifting）架構分期論述協力各階段的關係發展重點，與影響協力關係延續與否的要素，發展出動態協力治理的「生命週期論」，例如「前夥伴合作時期」著重非正式協商

建立合作默契、「夥伴關係建立與鞏固時期」藉由制度建立來鞏固關係、「夥伴關係服務協力遞送時期」依前兩個階段的基礎穩定運作、及「關係終止或延續發展時期」將決定是否持續協力關係，每個階段「利益」趨合與分歧的差異皆會牽動協力方向，同時公私部門資源受「重複交易」或「合作歷史」影響彼此投入與產出配置比例。李柏諭的週期架構與Ansell & Gash協力治理模型之「初始狀態」所關注的誘因、合作史、協力結果相似，其更提醒協力結果將受利益的趨合與分歧影響。

林淑馨（2011：31-32）指出協力成功的關鍵因素在於清晰的目的、對等的關係、互信與互敬、目的共享；Tam（1998：26-27，轉引自李宗勳，2007：64）表示以公私協力為基礎的委外關係，其型塑前提可能包含互惠的利益、交換的可能、有備選方案、有調節仲裁的領導者、政府有討價還價的能力。這些討論如同Ansell & Gash (2008) 對協力過程中「對過程承諾」，強調協力互賴、共享、互利之精神，Tam所述調節仲裁的領導者，也與Ansell & Gash協力治理模型中之「協助型領導」相呼應。

Ansell & Gash協力治理模型之「協助型領導」說明如何引領合作，居中串聯之重要性，又如同陳敦源、張世杰（2010：35）歸納Agranoff & McGuire (2003)、Milward & Provan (2003)與Bery & Brower (2005)等文獻指出，如何在公私部門之間建構「協力式網絡關係」，進而妥善管理這些關係，成為協力關係的重要成功基礎。Williams（2002，轉引自曾冠球，2011：93）更說明網絡情境中的管理，需調整傳統管理風格與心智模式，培養溝通與領導協商的跨域管理藝術。朱鎮明（2005：96-98）進一步點出網絡管理需要兩大要素，一為主觀上關鍵決策者的承諾投入，投入設置主要窗口管理業務；再者客觀上需要有正式統合的機制或溝通平台，進行團隊策略發展管理。劉麗雯（2004：174-178）指出組織間因服務領域與組織需求不同，協力元素呈現多元性質，並歸納出成功的協調合作環境應

建立資訊交換系統、合作研究暨諮詢委員會、責信評量制度、跨公私部門的相互學習機制、問題解決模式與機制等策略。上述學者更具體帶出協力過程，在複雜的互動關係中，整合的窗口與機制皆為必要。最後，動態網絡中，領導者的帶領，攸關協力品質及效能。

除了領導，制度上的引導也是不可或缺的安排，Erik-Hans Klijn 和 Geert R. Teisman (2003, 轉引自陳敦源、張世杰, 2010: 27) 強調：「公私協力關係仍需要有一個妥善的制度安排，來處理眾多行動者在價值目標上互相衝突的問題。只是這些制度安排的設計重點，也可以是一個較不正式化的合作關係，這個關係可以容忍剛開始時合作目標的模糊不清，但最起碼有一個過程可讓許多利害關係人有參與討論之機會，這就是夥伴關係的真義。」如同林淑馨 (2011: 104) 以日本案例，說明日本地方政府運用協力事業法制化、協力環境的整備與誘因制度設計，以增進公私協力的法制環境，說明協力制度建構的重要性，因此制度包含對話平台、協力的遊戲規則是否可吸引其他參與人投入。鄭錫鏞更指出 (2008: 31、39-40) 所示，法制化有助於建立公私部門良好的互動平台，明確完整的法規乃扮演結構性與客觀性的信任基礎來源，也直接影響協力進行之秩序。

總之，協力要素除組織個別應有的協商能力外，影響協力的要素大致不脫離 Ansell & Gash (2008: 548-550) 所示初始狀態、制度設計、協力過程、協助型領導等要素，例如彼此合作歷史、參與誘因、互賴情況皆會在協力一開始產生影響；其次，協力過程多數研究提及平等、尊重、信任、溝通平台、互惠的利益、制度安排之重要性；最後，動態網絡中，領導者的帶領，攸關協力品質及效能，故本研究以 Ansell & Gash (2008) 之協力治理模型做為研究架構，並參考李柏諭生命週期論，將協力關係分為初始狀態、協力過程、協力結果做論述。

肆、公私協力伙伴關係的兩難困境

縱使協力是目前公部門常見的策略，然並非所有論者對於協力抱持肯定的態度，陳敦源與張世杰（2010：49-18）從公共政策價值選擇的兩難困境和非意圖結果的角度，指出公私協力夥伴關係可能會出現的弔詭現象，分述二者對協力關係可能面臨的兩難困境，呈現如下：

一、合作vs. 競爭

合作與競爭的兩難，源自協力夥伴的弔詭（Collaborator's Paradox），因為根據理性自利的觀點，協力夥伴彼此之間互動關係的發展，其實互信的基礎是很薄弱的；此外，過度重視合作關係的維持，避免衝突，也會阻礙創意與學習的機會。然孫煒（2016：4）指出在社會服務領域，可提供服務的組織有限，實不具競爭性的前提，因此無法形成實質競爭性。劉淑瓊（1997：122-124）也提醒雙方可能因資源或權力因素，在合作之後，形成一股依賴又對抗的伙伴關係，在此兩難的條件下，難以形塑良好協力基礎。

二、開放vs. 封閉

自我指涉的弔詭中（Self-referential Paradox）衍伸開放與封閉的兩難，公共事務的複雜性，有時需要開放更多的團體參與討論與決策，帶來資源以解決問題，然而網絡內參與者為了內部的凝聚力，有時會有排外的傾向。但過多的參與者又可以影響對網絡的忠誠，甚或提高協商的時間或財務成本，影響效率，因此協力關係面臨需開放抑或封閉的兩難。

三、可治理性vs. 彈性

可治理性與彈性的兩難，源自沒有管理者的管理弔詭（The Paradox of Managing without Manager），原本協力關係期待平等互惠的水平式協調機制取

得彈性，但某些情況下，例如事件複雜需多層分工者，層級節制維持秩序反而較適用；再加上「人是理性的」，此自利基礎上，成員對於分工容易「趨吉避凶」，造成責任推諉或搭便車的狀況，協力關係便面臨管理上可治理性與彈性的抉擇。

四、課責vs. 效率

課責與效率的兩難，源自課責弔詭（Accountability Paradox），協力期望創造附加價值，促進經濟、效率、效益。然公私部門界線益加模糊，加上面臨多元利害關係人，其責信內容不同，導致課責關係複雜，責任難以釐清。若為釐清責任需求，也會增加彼此投入成本，影響協力效率。簡言之，過於強調課責的同時，也將限制彈性與效率發揮空間，帶來協力關係中課責與效率的兩難。

承上，游思敏（2009：摘要）臺北市老人安養護機構公辦公營與公設民營政策成效評估之研究也呈現：「在效能上，公辦公營機構設備較為老舊以及資金使用上無法如同公設民營彈性運作」之現象，呼應課責與效率的兩難。此外，曾冠球（2010）表示應將公私部門間協力的交易成本納入評估，不論是廠商對政府構成的交易成本，或是政府對廠商構成的政治或行政成本，都可能造成協力問題，應客觀與相同看待，提醒筆者協力成效是雙方互動的結果，尤其政府部門背後的結構與政治問題也可能造成協力障礙，提醒筆者公部門亦須考量行動者間衝突的成本。

總之，「協力」牽動不同利害關係人，不同利害關係人背後承載各自的目標與利益及不同的責信對象，倘若利害關係人越多，所要面臨的價值選擇更多，協力將付出更多交易成本，同時影響協力績效。因此，協力過程的衝突管理扮演關鍵角色，探討協力運作的困境，有助筆者更務實來認識協力之限制。

第二節 老人福利機構服務品質

壹、老人福利機構服務品質管理現況

在老人福利機構設立標準立法前，眾多未立案的小型養護機構早已營業許久，因此，1997年老人福利法修正，為使個人經營或家族式的小型老人機構得以納入管理，小型老人照顧機構在不辦理募款、不接受補助、不享受租稅減免下，得辦理登記（陳正芬、官有垣，2011：93-94）。而目前老人福利機構經營屬性包括公私、財團法人型、私立小型等三種，其中，私人小型機構之本質已等同於營利單位，機構數量甚至超過財團法人型與公立機構（衛生福利部社會及家庭署，2016a）。

2007年1月修正的老人福利法，將老人福利機構依收容對象，分為長期照顧機構、安養機構、其他老人福利機構等3種種類，另依同法第19條，要求主管機關應輔導老人福利機構依老人需求提供住宿服務、醫護服務、復健服務、生活照顧服務、膳食服務、緊急送醫服務、社交活動服務、家屬教育服務、日間照顧服務、其他相關等機構式服務，法規中列舉老人福利機構應有的照顧服務內容，以滿足居住機構老人多元需求，而不同的收容對象在「老人福利機構設立標準」之人力配置與空間規劃上，又有些許不同規範，簡言之，收容失能程度越高之長者，其照護人力相對增加，因而形塑今日老人福利機構服務模式。

近年老人機構使用人數有逐年增加之趨勢，由衛生福利部統計得知，2007年底，全台有1,016家老人福利機構，實際住進人數有37,128人；截至2016年12月，全台有1,082家老人福利機構，實際住進人數有47,192人，9年間機構入住人

數成長了約27%，復據104-107年長期照顧服務量能提升計畫（行政院，2015b），公部門對機構式服務的發展目標為：『使每次區之「入住機構式服務」均欲達每萬失能人口達700床之目標』，在此見到機構式服務在長期照護政策中的量化指標，也隨著需求成長增加。而機構式服務主要多是失能程度嚴重，且需高密度照顧服務之長輩，為使民眾可以放心選擇機構式服務，並使長者受到妥善照顧，機構式服務品質管理大有可觀。

目前針對老人福利機構服務品質之輔導管理，主要依老人福利法第37條第2項辦理，其揭示：「主管機關對老人福利機構應予輔導、監督、檢查、評鑑及獎勵」，因此，縣市政府對老人福利機構負有查核、評鑑的責任。另依據老人福利機構評鑑及獎勵辦法第3條規定，中央主管機關每3年至少舉辦1次老人福利機構評鑑。據此，評鑑更是檢視機構服務成效及輔導其提升服務品質之重要機制，評鑑的內容深深影響老人福利機構的發展，因此老人福利機構評鑑及獎勵辦法及各縣市政府所訂之老人福利機構評鑑計畫為機構服務品質關鍵，本研究基於此制度背景下，了解老人福利機構服務品質現況。

貳、影響機構式服務品質因素

服務品質涉及多元利害關係人，因此，不同服務使用者會有不同的關注焦點，因此戴瑩瑩、黃源協（2007：275）表示服務品質要素提供一套架構，用以平衡組織與多元利害關係人不同的焦點，但以服務使用者的利益優先，做為制定決策的指引。

呂寶靜（2012：248）表示對護理之家探討服務品質的文獻，主要集中在「照顧品質」、「生活品質」兩個層面，前者指具備醫療或準醫療服務的技術勝任能力，要求將服務做對；生活品質則意涵著服務使用者的自主與選擇、自尊、個別

化、舒適、有意義的活動與人際關係、安全感，以及靈性福祉，較重視服務使用者的感受，即呼應上述以「服務使用者的利益優先」之論點。

此外，照護品質的測量可以結構(structure)、過程(process)與結果(outcome)三個層面來看，照護場所的「結構」、「過程」及「結果」三者間的關係並不是簡單的直線關係，有時是複雜的(Donabedian,2003, Pratt, 2010，轉引自邱啓濶，2012：89)。「結構」包括人力配置及素質及物力配置狀況，例如服務輸送的人力資源，提供服務者的數量、證照及準備度等，及物的資源，如設施、設備、金額等。「過程」指資源的使用，在給予照護和接受照護中做了什麼？是否做到以服務對象為中心，包括所有照護程序和活動，即講求「把事做對」的技術、「做對的事」的適當性，以及維持穩定性等。「結果」指照護的效果，即服務使用者接受服務的最終結果，是所有品質中最直接的產出。

由上述結構(structure)、過程(process)與結果(outcome)因素來看，部分研究也呈現類此討論，例如：許世凱(2005：摘要)指出影響機構服務品質因素多元，從組織管理層面之組織文化價值的營造、人力資源政策、訓練、職業階梯、合適的員工比例及支持，及專業服務上照顧實務上分派的一致性、個別化的照顧計畫、運用團隊及團體過程、積極的品質改善過程等，最後照顧者及住民的互動關係，皆為影響服務效能及滿意度的關鍵性因素。此外，納入多元的利害關係人將有助服務品質要素發展之完整性，因此住民的感受及滿意度成為評價服務品質的重要依據，而機構內住民因持續老化多伴隨失能或失智，家屬的意見及代理人機制，也宜納入考量。

余志松(2013：摘要)研究指出在養護機構經營模式的建構上，「使命感」是造成機構經營差異最主要的因素；童佳琪(2012：摘要)指出：收容規模、專

職比、財務資源與機構空間等，對小型老人養護機構服務品質有正向影響。游麗裡（2000：摘要）指出在「領導」方面，大部分的小型機構負責人都親自參與機構的管理，對於機構營運方向有很大的影響。由此觀察機構領導人所塑造的機構文化，將影響機構營運方向。實務上，機構式服務主要由機構與其服務人員提供，故組織管理、組織領導人的經營理念、機構服務人員的態度，皆會影響服務品質。

上述探討提醒筆者，影響機構式服務品質的因素，係因利害關係人所關注的焦點而異，目前機構評鑑係健全機構式照顧服務發展之重要機制，並引導機構提升照顧品質之重要工具，故本文對「機構式服務品質」之觀察，將以評鑑指標所列面向為代表，同時，台中市社會局將評鑑輔導與創新方案置於同一計畫，倘若藉創新方案可影響機構服務品質，使評鑑成績提升，改善服務品質，二者應具某層度上的關聯性，筆者試將評鑑指標與創新方案目標應對之後，說明如下。

參、老人福利機構服務品質與創新方案之關連

2015年台中市計有64家老人福利機構，在創新方案導入前，社會局以輔導查核及評鑑為主要管理方式，其中輔導查核旨在確認機構在人力配置、衛生、消防、環境、社工服務…等項目是否符合規定。在評鑑部分，依據老人福利機構評鑑及獎勵辦法第5條，老人福利機構評鑑項目包括行政組織及經營管理、生活照顧及專業服務、環境設施及安全維護、權益保障、改進創新及其他項目，各項指標也協助機構檢視其內部運作及照顧品質，前述討論之服務品質的內涵或測量，多已涵蓋在評鑑五大項範疇內。

而在五大項範疇之「生活照顧及專業服務」面向中，「機構品質監測指標」為主要照顧品質之評量內容，包含非計畫性體重改變、壓瘡、跌倒、非計畫轉至急性住院率、院內感染、身體約束等六大項（邱啓潤等，2012：112），其中約

束會造成長者肌力顯著退化（黃惠璣，2009、123-124），易產生壓瘡、循環血量減少、便秘、約束部位受傷及固定不動的合併症，影響長者身體及精神生活，同時所衍申的適法性問題（許政賢，2014：68）。此外，部分機構內有長者音功能衰退或疾病所致長期臥床，長期臥床容易導致壓瘡身體多重系統惡化而生「廢用症候群」，像是精神、心肺、運動器官機能的低下，導致長者陷入易跌倒、骨折、肺炎、反覆住院之惡性循環（林金立，2016a 講義資料），上述現象易導致服務品質的惡性循環，更是直接影響長者生活品質，不容小覷。

而創新方案係依日本竹內孝仁教授致力實踐「不約束、不尿布、不臥床」的照顧，並以四大照顧基礎（水分、營養、排泄、運動）為策略（以下簡稱竹內理論），倘應對評鑑品質監測指標，不難找出相同對應，本文就竹內理論之水分、營養、排泄、運動四個照顧基礎，及不約束、不尿布、不臥床三大目標，找出應對目前評鑑的關鍵指標來觀察機構的服務品質，如下表2-1。

表 2-1：評鑑指標與竹內理論策略之關連

竹內理論	99 年評鑑-關鍵指標	102 年評鑑-關鍵指標
水份、營養	2301 住民膳食及菜單擬定情形 2302 個別化飲食提供情形 2303 提供新入住住民營養服務情形 2304 住民個別化營養評估及紀錄辦理情形	B4.3 服務對象營養評估及紀錄情形
運動、排便	2404 輪椅運用及管理情形 2405 住民生活輔助器具提供情形 2411 提供住民自我照顧能力之協助與促進情形	B3.6 提供服務對象自我照顧能力之協助與促進情形 B3.7 服務對象生活輔助器具及休閒樂/體能活動設施設備情形
不尿布	2403 提供有失禁之虞住民定時如廁服務情形	B3.3 提供有失禁之虞服務對象定時如廁服務情形
不臥床	2209 提供住民下床服務情形 2409 提供住民翻身拍背服務情形 2410 提供重度失能臥床住民日常活動情形	B3.1 提供服務對象下床服務情形 B3.5 提供重度失能臥床服務對象日常活動情形
不約束	4009 對需要約束住民之辦理情形	B2.8 服務對象約束處理及監測情形

資料來源：作者自行整理

由表2-1可得知，竹內理論的照顧策略，多呈現於評鑑指標「生活照顧及專業服務」之大項中，並與機構品質監測指標高度重疊，因此，在計劃推行過程，對機構而言，不至於太陌生，而導致執行困難。

當然，可以理解的是，如要達到上述照護目標，結構品質中的制度層面，勢必扮演相輔相成的角色，倘若缺乏專業的知識、人力或是行政組織支持，將難以在機構內推行，因此，評鑑中「行政組織及經營管理」、及「生活照顧及專業服務」，筆者整理這2大類的重要關鍵指標如下表2-2所示：

表2-2：行政與照顧類評鑑指標與竹內理論之關連

	99 年評鑑-關鍵指標	102 年評鑑-關鍵指標
行政組織及經營管理	1102 定期召開內部主管會議、會議決議事項辦理情形 1301 機構主任（院長）資格 1306 主任、社會工作人員、護理人員及照顧服務員接受在職訓練情形 1307 機構辦理新進員工職前訓 2401 照顧服務員設置情形（不含行政、社工、護理及廚工等） 2101 機構社會工作人員設置情形 2201 機構護理人員設置情形 2401 照顧服務員設置情形	A1.3 定期召開服務品質會議及其辦理情形 A2.2 社會工作人員設置情形 A2.3 護理人員設置情形 A2.4 照顧服務員設置情形 A2.9 新進工作人員職前訓練情形 A2.10 在職教育訓練計畫訂定及辦理情形
生活照顧及專業服務	2103 個案服務計畫與記錄管理 2105 個案研討會辦理情形 2206 新進住民個別化醫護照顧計畫訂定情形 2207 提供定期整體性評估辦理情形 2217 機構品質監測辦理情形	B1.1 個案服務計畫與評值及管理情形 B1.5 跨專業整合照顧執行情形

資料來源：作者自行整理

直言之，行政組織及經營管理的規劃，背後不僅涉及法規對老人福利機構如何規範，並影響機構內人力資源的培育。首先，環境設施及安全維護係為生活照顧及專業服務之硬體背景，生活照顧及專業服務又受人力資源影響，而有好的行政組織及經營管理可提升對機構內住民的權益保障，增進創新服務，因此評鑑指標與服務品質是環環相扣，其中行政組織及經營管理的規劃，實反應制度設計對老人福利機構服務品質的影響。

特別的是，以2010年評鑑指標為例，指標中「對需要約束住民之辦理情形」及「機構品質監測辦理情形」兩個指標，可能會造成矛盾的效果。因「機構品質

監測辦理情形」包含服務對象跌倒預防、處理及監測情形，如同黃惠璣與李宗一（2009：140）曾指出機構照護人員多爲了住民安全，使用約束，假設爲了預防長者跌倒而將長者約束，跌倒發生率便因而降低，也達評鑑對控制跌倒率的期待；但若機構爲了預防跌倒而約束住民，將使得約束率提高，機構又得面臨評鑑另一指標：約束率的問題，使得機構須在跌倒率與約束率中謹慎爲之，若無良好策略，機構也容易陷入兩難。

總之，老人福利機構評鑑指標與創新方案導入之竹內理論概念重覆很高。也許我們可以這麼期待，院民的「能力回復」是每個評鑑指標落實的結果，因而竹內理論「三不」的期待較類似結果指標，而評鑑指標的要求較類似過程指標，其實是互爲表裡。

第三節 機構式服務品質的困境

壹、行政管理與照顧服務層面

延續上述討論，本文由評鑑報告觀察，可以了解機構服務的大致限制，但須特別注意的是，評鑑報告所指對象為財團法人及公立單位等大型機構，相較收容49人以下的小型機構，其資源相較豐富，舉重以明輕的推論下，小型機構可能也面臨類似困境，可以為我們帶來一些參考資訊，來了解老人福利機構在制度面面臨的問題。

筆者由2010年、2013年評鑑報告之建議改善事項，將委員對機構的建議，應對行政組織及經營管理、生活照顧及專業服務的指標，將建議改善事項先依各項子標分類，再依行政組織及經營管理層面、生活照顧及專業服務兩大項分類，歸納機構面臨的困境如下：

一、行政組織及經營管理層面

觀察評鑑之行政管理及經營管理層面內涵，較類似上述結構指標，部分有關人力配置需符合法規的規定，依據2次評鑑報告指出，機構會議決議事項多缺乏追蹤與管理。其次，影響服務品質之品質會議缺乏有效評估與分析，機構內之滿意度、申訴處理多缺乏後續處理及追蹤情況，部分機構甚有取樣不足的情況。最後，部分機構專業人員資格不符、尤其護理人員、照顧服務員不足，並有流動率高的情況；或有「非專職」的情況，例如主任的護理工作居多、照服員兼行政人員、社工員兼職…等，並有在職訓練不足情況，造成人力資源短缺、培訓不易。因此，機構內管理的功能是否發揮以及人力問題，都是機構面臨的挑戰。

復據104-107年長期照顧服務量能提升計畫（內政部，2015b）可觀察到，長照服務以照顧服務員為主力，然而自2003年至2014年照顧服務員留任比率約為26%，留任比率偏低，同時以實施長照保險（涵蓋率70%）推估：照顧服務員缺30,912人；倘以目前我國長期照顧十年計畫之規模推估，則缺1,985人，人力資源缺口急待改善。由量能計畫的檢討，可見長期照顧服務中，照顧人力一直是個議題，同時，機構式服務亦屬長照服務之一環，人力缺口也反應於機構式服務的困境。

此外，老人福利機構包含私立小型、財團法人型、及公立機構三種類型，私立小型是以負責人為主體，其營運方向常以負責人或股東為主要決定者，財團法人型為非營利組織，其受董監事會管理；公立機構又類似公部門之組織，三者在此類型的領導與組織型態皆不同，因此討論「行政管理及經營管理層」之困境時，相同的問題可能面臨不同的組織型態影響，然組織的健全程度又是另一個議題，因而本文聚焦於相同的評鑑指標下，機構行政管理呈現的問題。

二、生活照顧及專業服務

生活照顧及專業服務主要有社工服務、醫護、復健及緊急送醫服務、生活照顧與輔具服務及膳食服務等內容，較類似過程指標，焦點在於各專業正確性、適當性、落實程度是否到位，筆者依各專業概況及竹內理論所關注的水份、營養、運動、排便四大策略，及不尿布、不臥床、不約束等層面，說明生活照顧及專業服務呈現的問題如下：

（一）各專業概況：生活照顧及專業服務主要由醫師、社工、護理師、照顧服務員、復健師、藥師、營養師……等相關專業人員提供，然而觀察2010年、2013年評鑑的問題，行政面包含紀錄有無、即時性、正確性、是否詳實；執行

面主要是各專業的提供是否足夠與適當，比較普遍的問題在於評估、處遇、追蹤、計畫修訂的正確與否，以及技術面是否正確執行，並落實個別化。另外可明顯見到跨專業合作不足，或部分專業之專業性不足，無法落實處遇。

(二) 水份、營養：評鑑報告提及，營養師服務頻率不足，未能處理異常問題或機構未照會處理；慢性疾病患者未獲個別化飲食管理、早餐多出現加工品；膳食滿意度調查未落實，或是飲食未依滿意度調查調整；管路移除等訓練能力回復的作業、辦法、評估、計畫未完整，技術面正確性不夠。在此呈現缺乏專業人力及服務未能到位。

(三) 運動、排便：評鑑指出機構內長者活動不足；機構空間、輔具限制；復健專業未提供適時協助，因而長者未能獲得適當運動。

(四) 不尿布：機構如廁訓練的落實情況、策略不足；未搭配復健或給水計畫，使得長者尿布無法移除，無法脫離尿布。

(五) 不臥床：機構內臥床長者常為重度失能者，其在於擺位、翻身、下床的正確性與落實情況皆有待加強，此外攣縮問題待正視，同時日常活動的安排更有待充實。

(六) 不約束：機構內約束的評估、適當性、必要性、正確性、以及是否有依時間解約束等，都需要加以改善。

就實務面來看，倘若人力不足或常流動，現場的工作就容易被壓縮，機構更需人力處理，便不易安排員工在職訓練，長久下來機構內的知識管理難以累積，在職訓練不足也反應在專業服務的缺口上。其次，各專業在機構內可能因服務頻率不足或人力不足，未能確實發揮功能，也影響跨專業服務的整合評估與處遇，與照顧的正確性與落實程度相關，尤其針對「提供住民自我照顧能力之協助與促進情形」的指標，可見生活照顧及專業服務層面，是機構待補充與輔導的部分。

上述兩個層面，其實層層連帶，彼此牽制。林金立（2016a）也指出照護資源不足下，尤其人力不足問題，依賴身體約束、藥物控制，或是讓長者使用尿布，不但影響照顧品質也降低長者尊嚴。同時，照顧工作具負擔性、複雜性，照服員在執行翻身、擺位、下床、身體清潔...等照顧工作時，人力有限，且機構內協助照顧工作的輔具缺乏，幾乎是需要照服員來因應每天的負荷，長期下來，工作人員缺乏成就感，加上體力上的高負荷，機構人力容易流失，造成人力緊繃，將可能又更依賴藥物、約束或尿布等照顧方式，長期下來，長者也因缺乏發展性的照顧計畫難以「能力恢復」，形成照顧現場的惡性循環（曾沛瑜，2016）。

針對上述現象，王潔媛（2013：179-182）同樣認為長期照顧機構提升服務品質面臨以下挑戰：長期照顧機構工作人力的短缺及高流動率、長期照顧員工的管理困難、長期照顧團隊整合性服務之未能落實、機構式失智症跨專業持續性照顧服務待建構等。概言之，由評鑑報告中，行政管理面，人力不足對生活照顧及專業服務息息相關，是故照顧人力的質與量是影響服務品質的關鍵。進言之，人力不足，及其選、用、留、訓所涉及的管理、運用、訓練，包含機構業者、學校、職訓等單位，皆影響現行的機構式服務，因而，機構面臨的困境，亦有賴相關單位積極協力。

貳、制度規範層面

一、機構式服務相關規範面

檢視我國照護機構制度規範面的問題，李美貴（2015：摘要）研究指出，現行國家對機構採取營運許可條件、營業應遵守之義務以及違反義務時應受行政處分...等監督管制措施，惟此等管制手段，將對經營者與服務提供者之營業自由權、財產權、工作權等基本權造成限制。如此，對於經濟規模較小的小型機構，將難以維持其維持經營條件，不利服務品質發展。

游青士（2013：摘要）研究顯示，台灣地區老人福利產業因勞力成本具有半固定性質，成本結構近似於資本密集產業，較具規模的老人福利機構，其資本投資的使用效率相對較高。然因受限於營運管制，經營規模普遍偏低，業者難以兼顧照護品質與營運之雙重目標。二者皆點出國家管制的手段，對機構業者經營之限制。

此外，依監察院（2016）調查報告指出：「長期照護型機構、養護型機構及護理之家的功能重疊，實際收容對象也有高度重疊的情形，監察院在 2012 年及 2014 年就提出調查報告，函請行政院及衛生福利部改進。但該部正式成立後，雖然已將前述 3 類機構納為主管，卻迄未進行實質整合，仍然分由該部社會及家庭署、護理及健康照護司主管，也未能提供一致的補助標準，讓民眾對於這 3 類機構不知如何做選擇，也讓老人因入住不同類型的機構，而未能獲得相同的照護服務品質」，這個檢討，點出權管單位之分工影響機構式服務的整合、規劃及對服務的管理，連帶影響服務品質發展方向。

同時，監察院調查報告（2016）進而指出：「部分老人福利機構建管及消防不合格、老人福利機構人力不足，該項報告同時指出機構評鑑指標多達 1 百多項、評鑑基準也多達 3 百多項，排擠老人照顧工作，甚至出現顧問公司代為撰寫資料的怪象，造成評鑑只是虛應故事，失去原有的目的，並讓機構怨聲載道」。顯示評鑑機制有其檢討必要性。無獨有偶，陳美蕙（2012：摘要）以內政部老人福利機構評鑑為例，針對我國老人福利機構評鑑制度設計與實務運作之分析，研究發現：

1. 因應服務品質與績效責任要求，老人福利機構評鑑愈受重視；
2. 政府透過評鑑強化對機構之管控；
3. 評鑑委員遴聘機制與評鑑標準的一致性

有待加強；4.評鑑指標未涵蓋所有必要項目、評分標準未考量機構規模；5.內政部老人福利機構評鑑實施程序存在以下相關問題：(1)機構自評不夠落實，評定高分交差了事；(2)中央與地方評鑑委員評鑑標準不一致；(3)評鑑指標過於繁瑣，逐項評鑑困難；(4)評鑑時間過短，無法窺見機構全貌；(5)太重視書面資料檢核，有形式化傾向；(6)以自身經驗提供改進建議，未必符合機構所需。

上述提醒機構評鑑不論是在目的，或評鑑操作面，皆有待討論的空間，然公部門藉評鑑制度來深化機構式服務之輔導管理，也考驗此一機制是否能促使機構服務品質提升。甚至，需進一步關注的是，倘若評鑑的問題長期存在，那麼公部門藉評鑑達上述目的，可能淪為一廂情願的期待，公部門更需思索如何協力才可能帶來影響。

由上觀察，法規對老人福利機構的管制，造成機構式服務「先天不足」，此外，原本期待以評鑑管理機構服務品質，效益卻是有待商榷；而機構式服務因不同的權管單位，有不同的管理辦法，加上法規對於長期照護型機構、養護型機構及護理之家三者的服務定位規畫模糊，影響對機構式服務的整體政策規劃，在此脈絡下，台中市社會局與老人福利機構的互動經驗，可能因法規對機構的要求，與機構營運需求致生落差，影響彼此關係發展及未來合作品質。

二、委外法規層面

如同曾冠球（2011：120）所示，公部門行動者往往必須遷就法令規範、組織分工，以及政治與社會認知，但制度設計者的立場未必能與夥伴關係的價值基礎取得一致。公私夥伴關係作為一種政策工具，檢視公部門制度規範，也可能限縮其應該採取的「協力作為」，由公部門依法行政的系絡，到操作面委外法規的

制度背景，皆層層連帶影響協力關係。

承上，在 2002 年後，台灣社會服務委外以政府採購法、促進民間參與公共建設法，或地方政府自行訂定的自治條例為主（孫煒，2016：3）。其中，常見機構式服務以公設民營的方式委外管理，亦適用上述法規。文獻探討中，針對社會福利機構公設民營的有論者探討協力關係，有從代理人理論論述契約管理，亦有論者由契約管理過程探討制度設計的問題。

然而，政府採購法下的社會服務，是否達協力目的，以及過程是否發生如理論預測之風險，契約管理過程主要產生的問題及原因為何皆為文獻關注焦點。台中市社會局基於政府採購法相關法令與弘光大學合作輔導老人福利機構，政府採購法的相關法令構成本案委外的制度環境，此互動基礎將影響弘光大學服務輸送，並影響台中市政府創新方案輔導成效。

如同劉淑瓊（2011：466）實證研究歸納公私部門對政府採購法主要不滿為採購程序繁瑣冗長、彈性不足及契約關係不確定性高，尤其是因著契約期程及重新公開招標影響契約延續性。此外，亦有論者提出社會服務有其特殊性，未必適用採購法。

簡言之，依法行政的公部門，在台灣社會服務委外，多使用政府採購法、促進民間參與公共建設法，或地方政府自行訂定的自治條例，然制度設計與夥伴關係所期待的平等、責任風險均攤、尊重…等價值已有落差，細究政府採購法下的社會服務，也不乏適用上的討論與提醒，然制度設計影響夥伴關係能否深化，及未來協力品質，提醒我們在期待協力效果時，應注意制度背景的影響。

第四節 理論與文獻評估

綜合文獻探討，協力關係其實蘊含目標與利益交換或互補的過程，因著不同的資源配置，以及雙方地位的水平或垂直式互動，蘊含背後合作的權力主導方向，與對組織獨立性的考驗；其次雙方目標、手段的差異，也代表彼此資源盤點後的選擇。進而言之，協力は雙方考量各自資源、權力、目標、手段的策略，彼此間相互關係的深度，影響合作過程中問題解決的意願。

了解協力過程重要因素，有助筆者更清楚動態關係中的癥結點。生命週期觀點的協力關係研究，提醒我們不同階段的協力過程，有不同階段的關鍵因素影響。因此，本文以四個協力生命週期（李柏諭，2011：55），結合 Ansell & Gash (2008)協力模式，嘗試將協力關係內容及影響協力關係因素歸納如下。

表 2-3：協力關鍵因素應對表

協力階段	協力關係階段性目標	影響協力關係因素	共同核心因素
前夥伴合作時期	凝聚協力共識與默契，探詢彼此合作意願	過去合作歷史、私部門參與誘因、權力與資源分布狀態	相互關係
夥伴關係建立與鞏固時期	依法令、契約展開合作關係，制度建立來鞏固關係	制度設計層面，是否有公平參與機會、清楚的規則、過程透明。	
夥伴關係服務協力遞送時期	經費與服務交換與投入、目標與手段的磨合	建立信任、面對面對話的空間、凝聚共識並增加合作意願的過程產出、過程承諾的投入、及雙方的訊息分享、催化效果的領導。	組織獨立性
關係終止或延	彼此利益與目標是否	協力成果（此為過程成	

續發展時期	可持續雙贏。	果)。	
-------	--------	-----	--

資料來源：作者自行整理。

依著協力目標掌握該過程的重點，可發揮協力綜效，然而，協力關係提倡的夥伴關係、透明與開放、平等互惠、效率等要素也面臨理論上的兩難困境，就此，本案例中協力關係是否具備理論上提及之要素？以及協力過程產生哪些問題？是否亦面臨協力困境？又如何處理？

而綜觀機構式服務品質面臨行政管理、專業服務、制度規範等困境，人力、資源不足前提下，專業無法累積、落實與整合，加上現行評鑑機制輔導機制限制，台中市創新服務導入是否能解決上述問題？帶來什麼樣的效果？其中協力關鍵要素是如何呈現？實務中產生哪些問題，又是如何解決？這些問題，在老化人口日益增加的當下，對於期待透過協力作為提升機構式服務品質管理策略的公部門，具相當政治責任，值得探究。

第三章 研究設計與個案介紹

本章節介紹本研究設計及研究對象，另於研究設計，分述研究方法、架構、訪談對象。在個案部分，分別針對自立支援在台灣導入情況，及台中市的創新方案做說明。

第一節 研究設計

本文透過質性研究之深度訪案與個案分析法，探討台中市創新方案的協力過程，本文研究方法、研究架構、訪談對象說明如下。

壹、研究方法

本文之研究範圍是以「台中市創新方案」執行過程為研究對象，探索此方案執行過程的協力關係，分析各因素對協力過程之影響，並歸納出影響協力關係之因素。為達研究目的與回答本研究問題，本研究採質化研究進行資料收集，Michael Quinn Patton（吳芝儀、李奉儒譯，1995：305）曾指出，質性資料之挑戰要在於從大量資料中，減少訊息數量，辨別出對研究事物具重大意義的雛形，尋找意義之所在，並展現資料所揭示的實質內容與建立架構。因此，本研究以文獻分析法、個案分析法以及深度訪談法來進行資料收集。

一、文獻分析

進行文獻回顧可以彰顯對某一知識體系熟悉的程度，並且建立研究者對於該

研究領域的信用，其次，顯示過去的研究方向以及當下研究與過去研究的關聯性；再者避免不必要的重複，以節省精力和時間，最後，向他人學習並刺激新觀念的產生（朱柔若譯，2000）。

據此，文獻收集有助具體了解公私協力與機構式服務的背景，增加對研究個案了解的深度，具鑑往知來的意義，透過文獻整理了解公私協力的概念，以及與機構式服務的關係，預作後續討論之準備。本研究除相關學術期刊論文，並參閱台中市政府老人福利機構照顧品質創新方案邀標書、成果發表會資料…等執行資料、及社政業務報告、老人福利機構評鑑報告、及相關政府出版品與官方統計資料等次級資料，進行機構式服務發展脈絡與理論回顧，豐富研究脈絡。

二、深度訪談法

深度訪談法是種有效收集資料的質化研究方法，希望藉由受訪者身上蒐集到第一手資料，且透過訪談，研究者可以瞭解受訪者提供親身體驗的相關資訊，並進一步探究受訪者對於某事件的價值觀與思維模式（陳向明，2002：221-227）。因筆者於文獻收集過程，發現以公私協力方式提升機構服務品質之探討十分有限，故希望以深度訪談取得台中市政府、弘光科技大學、參與該方案之老人福利機構人員對本案協力的看法，了解受訪的看法，較符合本研究在時間及目的上的期待。並基於研究倫理，事先徵求受訪者之同意錄音與記錄，透過半結構式問卷，收集研究資料，後續依研究問題、目的，於資料中尋找隱含的意義，進而了解其中脈絡關鍵，進行分析。

三、個案研究法

個案研究通常以一個團體或組織為對象，針對其行為與問題，並進行整體性的觀察、建構和分析。因此，個案研究為研究者利用多方面的資料，解釋社會某

一現況，並且進行整體、深入的探討（林淑馨，2010b：286）。本文將透過個案分析法，探討台中市創新方案的協力過程，相關單位為何投入，彼此協力過程如何？所面臨的困境如何解決？及產生什麼結果，藉此以釐清協力的關鍵因素。

貳、研究架構

本研究架構爲了呼應研究目的與研究問題，根據公私協力的文獻探討本研究，進一步描繪出本研究分析架構，以呈現研究面向。由第二章文獻中的討論，發現影響協力關鍵因素多含蓋於 Ansell & Gash (2008)所提出的協力治理模型中，包括初始狀況、制度設計、協力過程、協助型的領導、結果等個面向，因此本研究藉此發展出本文之研究架構，最後討論協力過程成敗因素。

如下圖 3-1，說明了本研究的研究架構，在協力的過程中，Ansell & Gash(2008: 548-550)歸納出影響協力治理的幾個重要變項，包括合作開始階段、制度設計、協力過程、領導、結果等層面。合作初期，彼此會考量過去合作歷史、私部門參與誘因、權力與資源分布狀態。在制度設計層面，是否有公平參與機會、獨立場域、清楚的團體規則、過程透明度...等，都是協力在制度面應要考量的；至於協力過程，是其中最關鍵的，其中包含信任建立、好的對話空間、共享的理解並具備可增加合作意願的即刻的結果、對過程承諾。而協助型的領導，可爲協力關係帶來加分效果。最後，協力結果將依前述過程的經驗與成效，決定是否進入下一階段。

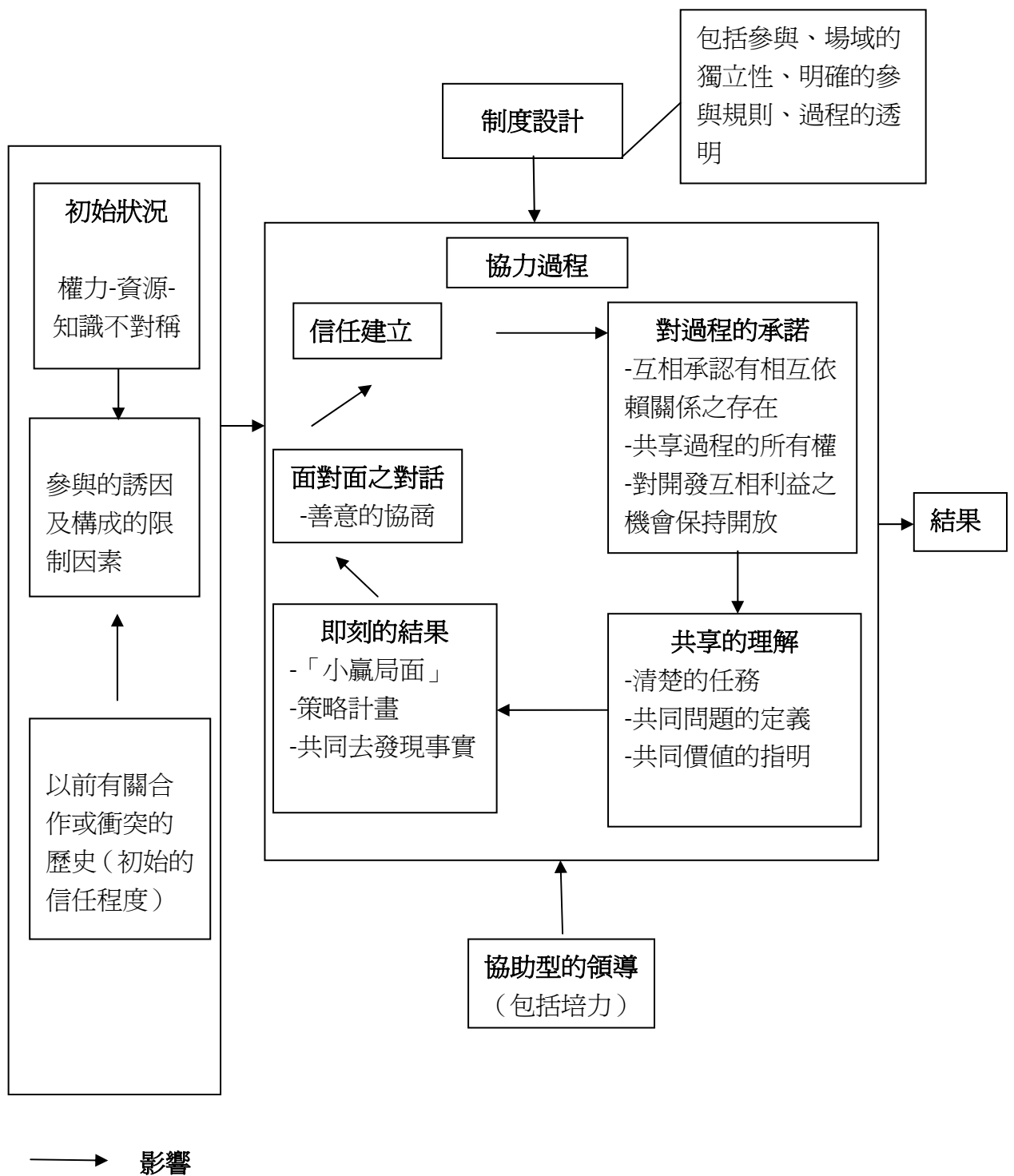


圖 3-1 研究架構圖

資料來源：Ansell & Gash (2008: 550) 的協力治理模式，引自陳敦源、張世杰

(2010: 39)

如表 2-3 指出，幾項協力過程重要變項都是本研究欲探究的，因此，本文在研究架構設計上，利用「協力治理模型」歸納台中市創新方案協力過程，為本研究陳述主軸。

參、受訪對象

由於本研究係以探究當事人的主觀經驗為主，故筆者期待藉質性研究，以理解人們如何建構其生命意義、描繪賦予意義過程、說明人們如何詮釋其所經歷的一切。(顏寧譯，2011：5)因而尋找符合研究目的，且富含豐富資訊受訪者，即為相當關鍵的步驟。

受訪對象的選擇重在代表性的挑選，本研究參與對象包含台中市社會局、弘光大學護理系團隊、參與的 10 個老人福利機構。預計採訪社會局承辦人員、主管、弘光護理系執行團隊、機構主責方案窗口，詳列如表 3-1。然經筆者進行電話邀約後，因研究時間限制，訪談台中市府社會局 2 位、弘光護理系執行團隊 4 位，機構的部分，扣除已離職、拒絕訪視者後，以方案的主要窗口為主要對象，自 2016 年 6 月 17 日至 2016 年 10 月 6 日共完成 11 份訪談，依訪談對象分類，社會局為 G、弘光大學為 H、老人福利機構為 I，再依訪談順序編號，實際訪談名單如下表 3-2：

表 3-1：受訪母群體一覽表

類別	編號	受訪單位	受訪對象	職位	備註
政府部門	01	台中市社會局	公務人員	辦事員	
	02	台中市社會局	公務人員	中階主管	
	03	台中市社會局	公務人員	中階主管	
承接單位	1	弘光大學護理系	機構指導老師	教師	
	2	弘光大學護理系	機構指導老師	副教授	
	3	弘光大學護理系	機構指導老師	某機構主任	
	4	弘光大學護理系	機構指導老師	教師	未連繫
	5	弘光大學護理系	機構指導老師	教師	未連繫
	6	弘光大學護理系	機構指導老師	教師	未連繫
	7	弘光大學護理系	機構指導老師	教師	未連繫
	8	弘光大學護理系	機構指導老師	教師	未連繫
	9	弘光大學護理系 聘任委員	機構指導老師	某機構社工	未連繫
	10	弘光大學護理系 聘任委員	機構指導老師	某機構社工	
	11	弘光大學護理系	計畫管理者	行政人員	
老人福利機構	1	清心老人養護中心	代表人	主任	
	2	德康老人養護中心	代表人	高階主管	工作人員離職
	3	長庚老人養護中心	代表人	社工	
	4	毓祥老人養護中心	代表人	主任	機構未回應
	5	杏林老人養護中心	代表人	社工	機構未回應
	6	泰安老人養護中心	代表人	護理長	1.主要窗口離職。 2 曾獲國健署高齡友善健康機構創意提案首獎
	7	大愛老人養護中心	代表人	護理長	
	8	豐盛老人養護中心	代表人	主任	
	9	財團法人臺灣省私立永信社會福利基金會附設臺中市私立松柏園老人養護中心	代表人	組長	
	10	市立仁愛之家	代表人	護理長	因準備評鑑不便受訪

表 3-2：訪談對象一覽表

類別	編號	受訪單位	受訪對象	職位	訪談時間	訪談地點	代表性
政府部門	G1	台中市政府社會局	公務人員	辦事員	2016/10/6	台中市政府社會局	方案促成者
	G2	台中市政府社會局	公務人員	中階主管	2016/10/6	台中市政府社會局	方案承辦人員
承接方案單位	H1	弘光大學護理系	機構指導老師	退休老師	2016/6/17	台中高鐵摩斯漢堡	計畫串聯者
	H2	弘光大學護理系	機構指導老師	高階主管	2016/7/18	台中沙鹿區餐廳	計畫主持人
	H3	弘光大學護理系	弘光計畫管理者	職員	2016/8/24	弘光大學護理系辦公室	計畫管理者
	H4	弘光大學護理系聘任委員	機構指導老師	外聘委員	2016/9/2	愚人之友基金會日照中心辦公室	輔導團隊中唯一社工背景
老人福利機構	I1	清心老人養護中心	機構管理者	高階主管	2016/8/24	該中心辦公室	計畫窗口
	I2	豐盛老人養護中心	機構管理者	高階主管	2016/8/29	該中心辦公室	計畫窗口
	I3	松柏園老人養護中心(唯一財團法人型老人福利機構)	機構管理者	中階主管	2016/9/2	該中心辦公室	2015年該基金會獲得傳善獎3年經費推動自立支援方案
	I4	長庚老人養護中心	機構員工	社工	2016/9/3	該中心辦公室	計畫窗口
	I5	大愛老人養護中心	機構員工	護理長	2016/9/9	該中心辦公室	計畫窗口

肆、研究概念操作化

本研究由Ansell & Gash (2008)的治理模型中，將影響協力關係因素，由「初始狀況」、「制度構面」、「協力過程」、「結果」等四個方向著手，再由四個面向中分析主要探討的關鍵概念為核心，擬出訪談提綱如下表3-3、3-4、3-5。

表3-3：研究概念與提綱應對一覽表

影響協力關係因素	分析構面	訪談提綱
初始狀況 (參與誘因)	參與動機	1、請問台中市政府「台中市老人福利機構照顧品質創新方案」與弘光的合作是何時開始？如何開始？ 2、請問市府是基於什麼樣的因素與弘光合作？是否有讓弘光承接的誘因設計？
制度構面 (法治環境)	場地的獨立性	3、請問此方案執行後市府與弘光有哪些互動機制？ 4、在這個方案互動機制中主要討論哪些問題？
	明確的參與規則	
	過程的透明	
協力過程	共享理解	5、請問此方案協力過程中市府與弘光關係如何？
	平等(過程承諾)	6、請問此方案協力過程中市府與弘光曾經產生哪些問題？
	信任	7、請問此方案協力過程中市府與機構關係如何？
	互惠(過程承諾)	8、請問此方案協力過程中市府與機構曾經產生哪些問題？
	即刻的結果	9、請問此方案協力過程如何在三方之中(市府與弘光間/弘光內部/弘光與機構間)取得共識？ 10、請問此方案運作中，市府所編列需資源是否足夠？
	對話機制	
	即刻的結果	11、請問本方案市府原希望改善哪些問題？主要目標為何？ 12、請問本方案有哪些內容？計畫擬定前市府與弘光如何達成共識？
	共識	
角色分工	13、請問此方案中，市府認為弘光發揮哪些功能角色？ 14、市府發揮哪些功能角色來引導方案進行？	
結果	過程結果	15、本方案至 104 年截止，產生哪些效益？這些效益對協力關係帶來什麼樣的影響？ 16、此方案於 105 年仍持續進行，就本方案中，市府與弘光持續合作的因素為何？ 17、市府認為本方案在未來與弘光或機構的合作中，有無需要調整之處？

受訪者：台中市政府相關承辦人員

表 3-4：弘光科技大學訪談提綱

影響協力關係因素	分析構面	訪談提綱
初始狀況 (參與誘因)	參與動機	1、請問貴系與台中市政府「台中市老人福利機構照顧品質創新方案」的合作是何時開始？如何開始？ 2、請問您認為弘光承接本案的原因與誘因分別是什麼？
制度構面 (法治環境)	場地的獨立性	3、請您說明弘光與市府、各機構間對於此方案的執行有哪些互動機制？主要依循哪些規定？
	明確的參與規則	4、請您說明在這個方案互動機制中各機構間與市府主要討論哪些問題？哪些人常參與討論？
	過程的透明	
協力過程	共享理解	5、請問此方案協力過程中弘光與市府關係如何？與市府協力過程溝通是否順利？
	平等(過程承諾)	6、請問此方案協力過程中弘光與市府曾經產生哪些問題？如何解決？
	信任	7、請問此方案協力過程中弘光與機構關係如何？與機構協力過程溝通是否順利？
	互惠(過程承諾)	8、請問此方案協力過程中弘光與機構曾經產生哪些問題？如何解決？
	即刻的結果	9、請問此方案協力過程如何在三方之中(市府與弘光間/弘光內部/弘光與機構間)取得共識？
	對話機制	10、請問此方案運作中，市府所編列需資源是否足夠？
	即刻的結果	11、請問您認為本案主要的政策目標是什麼？
	共識	12、請問您認為本方案有哪些內容？計畫擬定前弘光與台中市政府如何達成共識？
角色分工		13、請問您認為此方案中，市府發揮哪些功能角色？與弘光的期待是否相符？
		14、請您說明弘光在此方案中的功能角色。
結果	過程結果	15、請您評估此方案至 104 年截止，產生哪些效益？這些效益對協力關係帶來什麼樣的影響？ 16、此方案於 105 年仍持續進行，就本方案中，請您評估影響弘光與市府持續合作的因素為何？ 17、請您評估弘光未來與市府或機構的合作中，有無需要調整之處？可以怎麼做？

受訪者：台中市老人福利機構相關承辦人員

表 3-5：台中市老人福利機構訪談提綱

影響協力關係因素	分析構面	訪談提綱
初始狀況	參與動機	1、 請問貴機構與弘光「台中市老人福利機構照顧品質創新方案」的合作是何時開始？如何開始？ 2、 請問貴機構是基於什麼樣的因素與弘光合作？對機構而言是否有參與的誘因？
制度構面	場地的獨立性	3、 請問此方案執行後，機構與市府及弘光有哪些互動機制？主要依循哪些規定？
	明確的參與規則	4、 在這個方案互動機制中主要討論哪些問題？哪些人
	過程的透明	常參與討論？
協力過程	共享理解	5、 請問此方案協力過程中貴機構與市府關係如何？
	平等互惠（過程承諾）	與市府協力過程溝通是否順利？
	信任	6、 請問此方案協力過程中貴機構與市府曾經產生哪些
	風險分擔	問題？如何解決？
	即刻的結果	7、 請問此方案協力過程中貴機構與弘光關係如何？
	對話機制	與弘光協力過程溝通是否順利？
	即刻的結果	8、 請問此方案協力過程中弘光與機構曾經產生哪些問
	共同問題定義	題？如何解決？
清楚的任務	9、 請問此方案執行過程是否有些不確定，令機構略感擔憂的事情？	
	10、 請問此方案運作中，市府所編列需資源是否足夠？	
	11、 請問貴機構參與本方案原希望改善哪些問題？主要目標為何？您認為市府為何推動本方案，希望達到的目標是什麼？	
	12、 請問本方案有哪些內容？合作開始前，如何與弘光達成共識？	
	13、 請問此方案中，貴機構認為弘光發揮哪些功能角色？與機構的期待是否相符？	
	14、 請問方案中，貴機構認為市府發揮哪些功能角色？	
結果	過程結果	15、 本方案至 104 年截止，產生哪些效益？這些效益對協力關係帶來什麼樣的影響？

		<p>16、請問 105 年貴機構是否仍參與本案？貴機構與弘光持續合作的因素為何？或貴機構退出本方案的考量為何？</p> <p>17、貴機構認為本方案在未來與市府或弘光的合作中，有無需要調整之處？可以怎麼做？</p>
--	--	--

訪談依著上述題目收集受訪者的想法後，並由受訪者回應，依著上述分析構面分析如下表 3-6：

表 3-6：訪談資料分析表

分析構面	訪談提綱	受訪主回應	文本分析
參與動機	請問貴系與台中市政府「台中市老人福利機構照顧品質創新方案」的合作是何時開始？如何開始？	那時候就是在研討會裡，研討會聽了老師們的分享，還有八木，他們叫做部長，八木部長的一個分享後，我發現日本可以做的，其實台灣應該也是可以做的，那只是一個，ㄣ，一個價值的轉變而已，那所以我，我們那時候覺得說，ㄟ，如果說弘光他持續都在關注這一件事情，也許可以由學術界，因為政府部門跟民間關係有點上對下。那如果說有一個第三方來，然後把一些他們所學的這個專業的知識，也可以帶進去的話，搞不好更能說服機構，ㄟ願意執行這件事！（G2-6）	公部門希望改變機構服務品質。並借重私部門知識、及其第三方中性的角色來推動。 ↓ 公部門的目標希望改善機構服務品質。其手段藉私部門專業與中性的角色來推動。
	請問貴系與台中市政府「台中市老人福利機構照顧品質創新方案」的合作是何時開始？如何開始？	…因為我們印象中的機構，…都小小的。然後後來就是，所以他們就開始做（自立支援導入），又去看（日本）回來，我就開始想，那到底什麼時候台灣可以開始做？那因為我爺爺的關係，所以我就覺得說，真希望這東西早點被很多人知道。…那一年，…，我們自己內部 run，就是我出來解釋這是什麼，然後讓三個機構，…，present 個案，就	在私部門的部分，H2 參與本案主要有個人家庭因素，加上參與機構服務指導，使得 H2 深感服務改變的重要性。 ↓ 私部門的目標希望改善機構服務

		像這次的交流，對，那時候剛好就那個台中的蘇股長他們就來看，他們看一看，「居然可以做…（H2-2）」	品質。
--	--	---	-----

筆者將訪談資料，初步依訪談架構進行第一次歸納，並依受訪者原意應對理論描述的協力現象，由表3-6得知，公部門希望改善機構服務品質，並希冀藉私部門專業與中性的角色來推動；私部門的目標希望改善機構服務品質，其藉連結公部門的來推動。雙方以「提升老人福利機構的服務品質」為共同目標，透過創新方案(手段)提升機構服務技能，社會局與弘光大學即為Najam 4c模式所述「合作模式」，具相同目標與手段，後續依初始狀況、協力過程、協力結果等三個階段呈現於第四章。

第二節 台中市創新服務方案介紹

壹、日本自立支援及其在台灣之概述

Lund, Michelet, Kjekken, Wyller, & Sveen (2011; 轉引自蔡宜蓉, 2017: 204) 表示長照體系的復健模式傾向將復健觀念融入長者日常生活中, 達到生活即復健之生活自立 (everyday rehabilitation 或 reablement), 使長者現有最佳化, 並獲得最大的功能獨立與社會參與, 預防再度失能, 這個概念在日本介護保險法亦可見到相同展現。

在2000年實施的日本介護保險法指出, 照顧是包含維持老人的尊嚴、使用者本位、幫助實現自立生活 (林金立, 2016b: 364), 因此對於應高齡需要照顧的人, 找出其殘存能力, 建構自立環境, 針對其本身具有的能力加以提升, 並維持其功能, 協助其維持日常生活能力, 並協助所需障礙者醫療保健和社會福利服務, 發揮其最佳的自我照顧能力, 減少失能力所導致的生活品質降低, 並降低醫療資源支出」。由此可見, 日本介護保險的設計中, 「自立」為其主要精神, 甚至入法引領日本長照服務, 「自立支援」為照顧的主流。

在台灣自立支援教為廣知的施行策略, 以竹內孝仁教授為代表的「自立支援照顧模式」為主, 其致力實踐不約束、不尿布、不臥床, 並發展出以提升ADL的四大照顧基礎 (水分、飲食、排泄、運動) 理論, 又被稱作竹內理論, 希冀藉四大照顧, 訓練長者「能力回復」(Rehabilitation), 提升長者生活自理能力。林金立 (2016c) 表示自立支援重點放在被照顧者自身的選擇權, 照顧者提供服務時, 會尊重被照顧者的想法, 考量其所期待的生活支援方式, 自己的事自己完

成是自立，但照自己的意思過活是自治，這才是關鍵。

近年來，台灣的機構式服務，也紛紛關注此照顧模式，在身心障礙福利機構中，多專業團隊以個別照顧計畫（individual service plan, ISP）落實，例如「臺南市私立天主教瑞復益智中心」、「高雄市愛齡照護服務勞動合作社」（蔡宜蓉，2017：206）皆曾嘗試導入。

此外，2006年雲林縣老人保護協會於日本接觸自立支援的觀念，2010年財團法人同仁仁愛之家嘗試導入，2011年雲林縣老人保護協會將此照顧概念用於長泰老學堂日照中心，照顧失能程度較輕的長輩，在一連串練習與實踐得過程，因成效顯著獲得關注（林金立，2016：365）。接著各縣市陸續出現研討會或體驗營討論此議題，其中台灣自立支援學院在各縣市推廣「自立支援照顧深刻體驗研修營」，零尿布、零臥床、零約束的體驗與實踐逐漸在台灣各地蔓延，目前已有超過60家的護理之家、長照型、社區型、居家型長照單位導入，導入的個案超過6成個案有明顯進步¹，引起教育與實務領域相當關注。

2016 在彰化縣、嘉義縣、高雄市、屏東縣縣市政府也開始投入。申言之，自立支援照顧模式在台灣各地的推行，也蘊含著機構式服務品質提升的需求與期待方向，誠如弘光科大護理系副教授雷若莉（2015，轉引自黃漢華，2015）所言：「自立支援的觀念要讓長者發揮剩餘的生理功能。現行長照機構提供伺候型照顧，例如餵飯、把屎把尿，容易產生廢用症候群，而自立支援型的照顧是加強生活能力，讓他們極盡使用尚存的體力，延緩老化。」，顯示照顧趨勢轉向注重功能復原，善用長者的能力取代對照顧者的依賴，此一概念試圖翻轉機構式服務的照顧模式，也讓長照機構開始關注此模式的實用性，希冀共同提升照顧產業的競

¹資料來源：台灣自立支援學院，2017年4月1日：取自：
<https://www.beiclass.com/rid=203c64d58cb531b54948>

爭力。台中市政府更是首將本照顧模式列入輔導策略，以下說明台中市創新方案之內涵。

貳、台中市老人福利機構照顧品質創新方案

2015 年台中市政府以契約委外的協力方式，交由弘光大學護理系執行台中市老人福利機構照顧品質創新方案，輔導機構導入日本自力支援之照顧模式。由政策模仿的角度觀之，公部門參考國外良好的照顧經驗中，若期待將其引入國內，須要有這群更貼近實務的學者專家來實踐與調整，落實照顧工作。

依據 2015 年台中市辦理老人福利機構訪視輔導及評鑑計畫邀標書內容，本案目的為導入日本自立支援照顧模式，推動「沒有臥床不起、沒有身體束縛、不使用尿布」之老人照護概念，透過機構實務操作，並發展本土照顧模式，使長輩就養更有尊嚴與活力。受委辦單位需辦理 1 場說明會議，1 場專業訓練課程、10 次至機構的個別督導、2 次全數機構參與的團體督導、2 場老人福利機構照顧指引手冊討論會議，並彙編老人福利機構照顧指引手冊，並於結束時提供成果報告。其中，本案輔導老師須為老人福利相關各領域學者，包含曾任大專院校社工、護理、職能治療及其他相關系所講師職級以上專家學者，及老人福利相關機關團體代表等具有老人福利實務經驗者，辦理期程為 2015 年得標後至 2015 年 12 月。

本案參與對象為台中市 10 家老人福利機構，包含 1 家公立機構、1 家財團法人型機構，及 8 家私立小型機構。期間以自立支援倡導的「不臥床、不尿布、不約束」為處遇目標，由輔導委員至 10 家機構，一同挑選適合的長者並佐以水份、營養、運動、排便等照顧策略，擬訂長者個別服務計畫進行導入，並透過每次個督由輔導老師個別指導，以及團督討論共同的問題，最後全數機構並一起參與成果發表。

而在以創新方案探討台中市社會局、弘光與老人福利機構間的協力關係時，Teicher（2006，轉引自陳敦源、張世杰，2010：26）認為契約委外因其權力關係不對等，且缺乏信任關係，故無法視為協力關係的一種，然李宗勳（2007：43）認為，公私協力與委外具相互效應，不僅涉及資源、網絡等互動，也活絡市民社會參與，亦為協力的一環。然誠如林錫銓（2005：46-47）所示，行政疆界逐漸隱現（elusive）提供協力空間，存在的價值逐漸移向各領域中，能連結誰、需要誰、如何有效交易的網絡等結點，故協力空間已超出契約形式的連結。

換言之，弘光即為本案資源豐富的結點，且李柏諭（2011：71）於蓮潭國際文教會館的委外經驗研究指出，公私部門組織體的同質性是否相近，及互賴程度高低，係政府委外案成功的要件。本案中，相較委給機構團體辦理，業者仍有其經營上自利的期待，弘光大學對公共性的認知，與社會局在溝通上會較業者來的有共識，因此，在本契約委外的案例中，信任關係未必先被排除，其次，社會局對弘光科技大學專業上的依賴，使得公部門需調整自身角色，促使雙方權力分享，弘光代理公部門輔導管理的角色介入，互補與互賴關係之下，因此本文將創新方案的執行過程視為協力關係來探討。

第四章 實證分析

本研究以深度訪談的方式，了解創新方案實施過程中，台中市政府、弘光科技大學、及參與的數家老人福利機構間的協力情況，對照文獻探討，以下將由初始狀態、協力過程、協力結果分述協力關係。

第一節 協力初始狀態

協力初期台中社會局與弘光科技大學共同希望提升老人福利機構服務品質，二者目標相同，共同透過創新方案導入提升機構服務技能。執行初期，社會局仰賴弘光大學之專業協助輔導機構，弘光需要導入的資源與實驗的場域，機構需要專業輔導，三方呈現同時存在 Najam (2000) 所述合作與互補的關係。而此合作又互補的關係，則來自社會局面臨機構輔導管理的困難、弘光專業實踐的需求、及機構專業資源匱乏所促成，三方共同目的共構於「提升長者尊嚴」。

壹、三者互賴形成協力關係

吳英明（1996：29）認為：「公私協力關係的建立，協力者間透過一種非零和賽局的認知，共同形成互利、互補、和互倚的網路關係，以達到資源的最有效利用」，社會局、弘光、與老人機構便在此網絡下展開協力關係，三者藉資源與資訊交換，在彼此功能互補、權利互賴下，擴張公共服務輸送的角色與職能，形成公共服務、協力網絡關係的合產。

一、社會局依賴弘光的專業與角色

(一) 機構式服務涉及跨專業，管理困難

肩負查核責任的社會局，在查核時，如社會局受訪者 G1 所言，公部門僅能就法規做結構性指標的要求，至於涉及其他照護專業內涵，承辦人員面臨管理的困難，且法規面僅能規範結構品質，但結構品質合於規定，並不代表機構服務的過程品質、結果品質有相同呈現。若由老人福利法第 3 條第 2 項觀察²：本法所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，由各目的事業主管機關辦理。又老人福利機構設立標準法第 3 條規定老人福利機構之設立須符合衛生、教育、勞工、都市計畫、消防、土地管制、飲用水水質標準、環境相關規定，前述相關管理機關包含建設、衛生、消防、社會、環保...等局處，可見老福機構的管理涉及跨專業與跨部門，而曾任老福機構評鑑委員的弘光受訪者 H1 更進一步指出社政單位照顧專業待補充。

因為我們公部門的部分，只能夠就法規來做、來做，來規範機構啦！所以至於細的質量的部分喔！那個比較需要專家來去，進到機構裡面去跟他輔導。阿不然會變成說，我們整個就法條來跟他看，你們有做什麼、管控流程！至於做到什麼樣的程度，我們沒有那麼專業，可以去判斷，

²資料來源：全國法規資料庫（2017），老人福利法，2017 年 4 月 1 日，取自：<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E8%80%81%E4%BA%BA%E7%A6%8F%E5%88%A9%E6%B3%95>。第 3 條第 2 項：「本法所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，由各目的事業主管機關辦理。前二項主管機關及各目的事業主管機關權責劃分如下：一、主管機關：主管老人權益保障之規劃、推動及監督等事項。二、衛生主管機關：主管老人預防保健、心理衛生、醫療、復健與連續性照護之規劃、推動及監督等事項。三、教育主管機關：主管老人教育、老人服務之人才培育與高齡化社會教育之規劃、推動及監督等事項。四、勞工主管機關：主管老人就業促進及免於歧視、支援員工照顧老人家屬與照顧服務員技能檢定之規劃、推動及監督等事項。五、都市計畫、建設、工務主管機關：主管老人住宅建築管理、老人服務設施、公共設施與建築物無障礙生活環境等相關事宜之規劃、推動及監督等事項。六、住宅主管機關：主管供老人居住之社會住宅、購租屋協助之規劃及推動事項。七、交通主管機關：主管老人搭乘大眾運輸工具、行人與駕駛安全之規劃、推動及監督等事項。八、金融主管機關：主管本法相關金融、商業保險、財產信託措施之規劃、推動及監督等事項。九、警政主管機關：主管老人失蹤協尋、預防詐騙及交通安全宣導之規劃、推動及監督等事項。十、消防主管機關：主管本法相關消防安全管理之規劃、推動及監督等事項。十一、其他措施由各相關目的事業主管機關依職權規劃辦理。」

或者是去給他指導... (G1-3)

像我們的查核就是這樣，你們人有沒有護士、有沒有照服員、有沒有超床、有沒有超收，就是只能夠限制在，只能夠對他們做這樣的查核，並沒有辦法...幫助到他們！去提升照顧品質，譬如說我們沒有辦法去教導...照服員你這個管灌不對阿！還是說你這個隔離措施，你應該要怎麼樣阿！ (G1-4)

因為本來你這個社政單位在這個照顧領域輔導機構這些，其實是監督啦！你本來就是照顧品質嘛！軸心在這裡嘛！所以你社政最缺的就是這個照顧專業嘛！現在就是剛好來補足這一塊。(H1-103)

正因為服務品質不容易評量，劉淑瓊（2008：335）援引 Lavery, (1999)與 Gilman (2002)的觀點，指出應從可觀察、可評估性、及可預測三個特性做為照護品質觀察標的，應對 H1 所言：「所以就是說，在照護品質的面向上，從來沒有是這樣子來做顯現的，所以現在有了一種，很具體的顯現方式...」（參 H1-30），因此，本案提供一個有利的品質觀察基礎，也符合社會局績效呈現的需求。

同時，弘光受訪者 H4 指出現行機構評鑑主要以書面呈現，難以窺見照顧過程情況；顯示影響品質關鍵的照顧過程，需要關注。這個現象正與 陳美蕙（2012：摘要）所指評鑑實施程序存在：「評鑑時間過短，無法窺見機構全貌」及「太重視書面資料檢核，有形式化傾向」相呼應。

其實我覺得現在評鑑指標部份應該都是比較制式化，那如果能夠質化一些東西，能夠深入真的能夠改變，...因為像他們的評鑑指標，有些可能

還是會很難去看到他們怎麼樣去操作吧！（H4-16）

由上述討論可知老人福利機構之管理包含部門間、多專業間，甚至各類型老人福利機構間等層次的整合，有其複雜性。對於提升老人福利機構的服務品質，社會局與弘光大學有相同之目標，然過去社會局以輔導查核及評鑑的方式來管理，缺乏輔導機構的專業，執行過程，社會局仰賴弘光大學之專業，雙方呈現 Najam 的 4c 模式中互補的關係。

此外，若就跨專業管理觀察，長期以來醫療衛生與社會福利一直關係密切，為此，2012 年行政院組織改造，原內政部社會福利業務移入行政院衛生署，成為目前的衛生福利部社會及家庭署，希冀整合醫療與福利；在服務使用端，各縣市長期照護管理中心的成立被賦予類此照顧管理的角色（黃源協，2007b：24），然在服務管理層面，地方衛政與社政仍隸屬不同局處，行政分工下，專業知識如何分工與合作，皆影響後續管理效能問題，這也是為何社會局要以本案補充照顧專業的主因，同時也反應 2016 年監察院所述老人福利機構評鑑未達期待功能，以及管理部門未能整合的檢討。

（二）社會局依賴弘光的輔導專業與代理人角色

如同李柏諭（2011：50）認為跨部門治理動態發展包含「角色轉換」（role shifting）的概念，本案平時社會局對於機構負有監督管理的角色，雙方即存在權力不對等的情況，因此社會局受訪者 G2 期待藉弘光以中性第三方，來平衡社會局與機構的權力關係，此時社會局由規劃者轉為審查者，弘光成為公共服務提供者與承擔者，雙方皆進入動態轉換過程，弘光受訪者 H2 也認同這是一種專業的結合。

我們那時候覺得說，...如果說弘光他持續都在關注這一件事情，也許可以由學術界，因為政府部門跟民間關係有點上對下。那如果說有一個第三方來，然後把一些他們所學的這個專業的知識，也可以帶進去的話，搞不好更能說服機構，不願意執行這件事！（G2-6）

對社會局來講，他（弘光）做引導整個機構來做這一件事情的推動的部分，那就，就我們跟他，我們跟弘光再跟機構，他又是一個潤滑的角色。也就是他有某種程度，有溝通一些社會局的概念。對對對，然後把一些我們社會局期待的部分，也告訴機構。（G2-25）

因為你現在等於是公部門賦予我們這個權力嘛！然後也賦予我們等於是資源跟權力，然後請我們去協助！...我們是用邀請的，我們更柔軟一點，姿態更溫和一點。所以你問我是不是屬於類公部門，我想說的是，我們其實就是一種公部門的結合。等於是公部門結合我們，對對！專業網絡的結合。（H2-58）

台中市政府希望「推動社區化照顧服務，建構臺中老年成功老化模式」（台中市社會局，2015）。因此，對社會局而言，推動自立支援一來可以預防老化，降低照顧的社會及經濟成本，二來藉委由專業導入，發揮合產最大效用，三則提升機構服務品質及長者尊嚴，也可以增加機構式服務在社區中的功能與角色。故公部門若要提升機構服務品質，勢必借重專業團隊的輔導，再者，如要提升治理效能，社會局必須結合弘光此代理人的角色與資源投入，於是，這兩個點成為社會局在此合作案最大的利益。而雙方互賴關係越高時，也考驗著弘光的組織獨立性。

二、弘光需實踐的場域與資源

(一) 追求專業定位吸引弘光投入

公私協力更別具意義的是邀請民間組織，在基於公民參與和共同承擔公共責任的認知下，與政府共同推動公共事務執行與建設工作（江明修、鄭勝分，2002：153）。弘光受訪者 H1 認為弘光可以藉本案在長照領域中，發揮自身照護專長與人力優勢；弘光受訪者 H3 也表示弘光耕耘已久，亦期待實踐。

因為現在大家都要走長照這個區塊，長照喔！那時候我一個想法就是說，你今天是護理，照護是你的主體，那你是不是在這個地方你要做些什麼，那現在如果就是說大家都來標這個案子，你就會發現，只有弘光比較有能力做，因為他(弘光)可以去整合出來的人。(H1-9)

其實我們學校很多老師在這一塊都算是已經耕耘蠻多年了，那只是說剛好104年我們有機會就是想說要試試看，因為我們想推動自立支援那一塊…就是說基本上，應該是講說我們本身就有準備，只是剛好有機會可以承接，那我們就去標這個案子。(H3-9)

弘光依人力與經驗的優勢，帶著自身教育使命，積極投入產學合作，希望能影響照顧服務，在此與台中市政府共同推動機構照顧品質改善，同時也承擔高齡化社會的公共責任，也可看出弘光與市府同樣基於公益之出發點。

(二) 弘光期待實踐的場域與資源

如同林淑馨（2011：216）表示非營利組織承接社會福利，可拓展服務項目、對象、範圍，並增加收入，由中了解各種社會資源，提升組織的專業形象，若將弘光大學視為廣義的非營利組織，社會局代表 G1 及 G2 表示，其在承接本家中，

也獲得相關資源挹注與經驗累積，更由學術到實務的過程中，延伸教育的對象與範圍。

我覺得自立支援這個部分，他們（弘光）是還蠻有興趣的，而且推的還算...有些心得！所以當然他這一塊，我個人認為是，他也需要一點那個，那個資源的挹注啦！...所以誘因應該是，自立支援可以推得那樣，那一案算是比較歡樂一點，對！嗯，對！還有一個，他可以藉此來收集他的，所要的學術的數據。（G1-9）

譬如他們的學生、他們的老師也想要一個場域！來實做看看，他們的理論跟實務上面，可以做什麼樣的結合，那我覺得我們在經費上的確沒有給弘光很多的誘因，可是我覺得那個實驗的場域，和社會局的支持合作，我想這個對於弘光來講這種無形的部分！（G2-9）

因為我們學校現在是走實務！實務很重要不是只有理論，我們家現在走的方向，你只要看我們各個科系，我們產學跟學術是要緊密結合的，否則會跟不上時代阿！（H3-15）

（三）計畫領導者自身經驗深感照顧服務迫切性而投入本案

弘光領導者 H2 的生命經驗，體會迫切感受老化的速度，其身為領導者，對投入本案亦有高度關聯，呼應朱鎮明（2005：96-98）指出網絡管理要素中之「關鍵決策者的承諾投入」在網絡運作中為首要。

那不做不行最大的關鍵點在於說第一個我自己老了嘛！我覺得我就要去被綁，那再來就是說...爺爺本來是一個很健康的人，那你看到他因為跌倒就失智了啊！...我媽媽在那個禮拜五就發現有癌症，那那個 tumor

(腫瘤)很大了，後來3個禮拜就過世了，這給我很大的震撼就是說，很多事你不做就來不及了，對！(H2-24)

由此可知，弘光對於承接本案的原因，係因關鍵人物自身生命經驗的啓發、專業定位發展、以及教育的社會責任，而合作過程，社會局提供弘光實踐所需資源、合法性地位，而弘光以其護理專業投入機構輔導，雙方除資源互補外，也呈現角色互補，弘光藉此獲得輔導的正當性，社會局獲得積極夥伴一同參與公共事務的經營管理，強化自身輔導管理職責。

三、機構仰賴專業資源投入

(一) 機構欠缺照顧理論支持服務、輔導資源

1. 欠缺照顧理論支持服務

社會局受訪者G1及機構受訪者I1表示機構內工作人員在照顧現場雖然清楚照顧流程，但缺乏自身照顧理論與策略結合，如同自立支援創始者-竹內孝仁教授以失智症患者照顧為例，提倡「推動照護人員創造照顧理論」(雷若莉等譯，2015：123-124)，點出藉照顧經驗匯集照顧本質的重要性。

那家族經營他們可能是，就是他們自己的那套來一直 Run，...但是一些技巧，他也許沒辦法知道，或者一些 paper 的整理阿！他可以透過這一些 papaer 的整理，來去評量說，這個長輩他其實還需要什麼樣的照顧，或者是什麼樣一個綜合性的啦！(G1-4)

喔！他們就是這樣子做他們也知道為老人家好！...那我們做在做沒有套理論嘛，這是一般業者的問題嘛，做很會做可是跟理論套不起來，可是當理論套起來的時候，工作人員就覺得好像自己不一樣。(I1-12)

理論與技術不足，亦回應評鑑所指「部分專業專業性不足」之服務品質困境，而理論與技術不足也影響照顧執行，可由以下受訪者回應理解。

2.照顧的正確性與落實程度易被忽視

弘光受訪者 H1 更進一步指出，一般機構認為：「我們也有在做」的概念下，照顧技術是否到位值得再細究，並以在機構看到步行訓練的問題為例。對此弘光受訪者 H4 以機構院民飲水的落實度為例，點出相似觀點。

因為這個議題就是，他們現在參與這個有個主軸在，有個理論的東西啦！來做引導，以前你就弄一弄，像○○的○○（某護理之家負責人），他就說他平常都有在做，他們在做什麼？就是做他們想的那樣。

（H1-120）

那一天我上次去○○（某護理之家）的時候，他們就是把選的個案推出來讓我看這樣子，...所以他們平常是有在訓練他，但是呢就是說，他們對於這個步寬沒有去注意到，就任由他（院民）自己去走。對！就他們的概念裡面，他們比較沒有辦法去注意這個東西。（H1-122）

因為其實這些東西他們都做，只是如何做得到位，然後讓他能夠延伸，因為他們可能像我們一般飲水量多少多少這樣子，那他就可能達不到就沒關係就算了...。（H4-68）

林金立（2016b：366）提及理論與技術不足是自立支援照顧模式推動的困難之一，值得進一步關注的是，這些待充實的理論與技術，直接影響機構照顧的正確性與落實程度，以及服務的輸送、照顧知識經驗的傳承，實有待重視。

（二）小型機構依賴弘光的專業輔導與相關資源投入

小型機構受訪者 I1 認為自立支援導入將使服務更具依據，能提升工作品質，也應對前述機構缺乏理論支持服務，弘光的專業導入有助其工作品質，機構受訪者 I5 具體指出若由機構來教育工作人員導入的困難；機構受訪者 I4 表示導入過程，弘光提供許多資源，包含借出測量儀器供機構成效評估使用。小型機構受訪者 I2 認同在紀錄撰寫上，有助其計畫與服務結合。

對我來說，會加入這個計畫其實第一對我來講沒有太大的壓力，再來第二有一個標準化的計畫進來，提升工作你的品質...。(I1-12)

譬如說在製作 paper 阿，應該是說（成果報告），還有就是有一些計劃、護理、目標這些方面的，他（弘光）會幫你做得比較比較可以集中那個目標，不會空談。（I2-41）

當然，如果說我們要站在照護生活面來說，其實對我們這一塊來說，我們在人力上面，在我們需要去推，我們要再跟工作人員再去教育這個部份，對我們來說也是有一點困難...。(I5-5)

因為我們宋○○老師給我們的一個是運動處方跟復健的一個執行內容，那運動處方要測量說阿公阿嬤的肌力是不是有進步！所以，所以宋○○老師就給了我們手部的握力器，那個是由老師跟學校借的，然後借了碼表跟那個手部的握力器，然後因用那個數字把那個過程記載下來...。(I4-17)

機構受訪者 I2 可見小型機構在行政輔導方面的需求，具體而言，機構受訪

者 I4 表示為「評鑑輔導」而提出輔導申請，也反應行政工作如何呈現是個大陣仗，應對監察院調查報告（2016）所指：「機構評鑑指標多達 1 百多項、評鑑基準也多達 3 百多項，排擠老人照顧工作，甚至出現顧問公司代為撰寫資料的怪象....」，也反應 陳美蕙（2012：摘要）所指：「評分標準未考量機構規模」，或許不難理解小型機構對評鑑輔導的期待。

因為如果要請外面督導老師，其實是需要一點錢的！對，那正好參加這個方案的話，就有一個免費的老師進來，我們是聽到這樣子想的！對，然後聽到的訊息，也有感覺到這樣子，正好我們要做剛好要評鑑嘛！

（I4-26）

但是我們的社工，因為他兼了很多地方，後來他就不來了，所以在這一方面我們比較難過，都是我自己去跑，譬如說跟家屬的溝通阿，還有就是就是要到申請那個，要申請低收阿，我自己去跑，自己去幫他們辦，我下個月有一個新的社工要來，因為我找不到阿，那時候要評鑑了就找不到。（I2-81）

吳淑如（2012：331-332）曾指出，長照機構評鑑常出現資料內容不齊全或不符合指標要求、資料內容過於簡單，深度不足、相關專業人員聘任不足或未持續聘任…等問題，除顯示機構在行政工作方面的限制外，因此機構所需不僅是為評鑑準備，也期待知行合一落實於服務中。在此，社會局受訪者 G2 轉述機構肯定弘光的專業投入對其有助益，也反應方案導入符合機構需求。

那機構其實有反應啦，機構其實也有反應，ㄟ，有的機構就會回饋給我們，這個案子還不錯，輔導老師進去，還可以協助他們做很多的，就是

說，ㄗ，就是說給他們一些很多專業的意見！（G2-35）

特別的是，機構受訪者 I3 為大型財團法人型機構，相較 49 人以下的小型機構而言，資源是較豐富的，故對專業資源需求相對較低，同時 I3 也點出小型機構人力不足，造成常常一人分飾多角的生態。

實際上很多都是我們的跨專業，因為我們的團隊都很堅強，我們有復健師，我們有營養師，我們有社工師，我們有物理治療師，還有護理人員嘛！所以我們的團隊自己會擬定計畫，甚至那些運動的細節我們也有專門的老師可以帶領！（I3-20）

他是財團法人，他們就比較沒問題，第一個他們的人力絕對很充足，組織的架構很鮮明，什麼人做什麼事很鮮明，如果你訪問到的是小型機構，他也許老闆就是主導這個活動的，護士就是一個全場，甚至有的是老闆兼護士要做的事情，所以性質其實就不同，...因為組織的單位不同。（I3-38）

綜上可知，財團法人型機構輔導需求較小，小型機構輔導需求較明顯，期待輔導內容機構包含評鑑準備，以及理論落實服務的操作，這些是台中市政府社會局難以獨自提供的，倘若將弘光視為社會局公共代理人，弘光與機構在於專業、資源層面亦存在互賴關係，特別是小型機構。

貳、提升長者尊嚴之共識有助協力進行

李宗勳(2007:37)表示公私協力不只強調對價交易與利益結合的交換關係，反而基於相互認同的目標，建立在不同行動者間的動態關係。社會局、弘光、機

構業者三方都肯定「提升老人尊嚴」，唯因各自立場，出發點略有不同，私部門的參與，除了補充公部門的限制外，更增加其參與角色。

（一）社會局認知「生活自立」與長者的「尊嚴」息息相關

由社會局受訪者G2希望藉自立支援引導機構朝向以「照顧者為主」的照顧理念，其中長輩可以「生活自立」與長者的「尊嚴」息息相關，G2的觀點重視長者的感受及擁有生活選擇權等結果品質的呈現。

那我就覺得其實自立支援概念來講，...它是以回歸是長輩，長輩你需要什麼，...其實能夠很自立的生活是一個非常有尊嚴的一件事，對於一個失能的長輩來講。因為每一個都不希望被綁嘛！每一個都希望有尊嚴，所以有尊嚴就是，我可以做我自己想做的事！...（G2-4）

（二）弘光重視人性化、尊嚴、長者需求

本案委外內容為老人福利機構輔導，目的希冀藉導入自立支援照顧模式，提升機構服務品質，如同李柏諭（2011：71）曾指出公私部門組織體的同質性是否相近及互賴程度高低，係政府委外案成功的要件。而弘光大學為教育組織，也曾參與台中市老人福利機構評鑑，本身也具備護理等相關照顧專業，在組織特質上具備公共性，由弘光受訪者 H1、H2 談到的理念與社會局受訪者 G2 對本案的期許相近，可看出雙方對「人性化」與「尊嚴」等公共價值的認同，在溝通上較易達成共識。

其實他的（照顧）一個概念就是，我們都不要給他綁，這是一個人性化，這是一個人權，你要落實人權，老人的權益，這個是一個很好的引導理念...（H1-83）

就是去八木那裡啊…你就會看到他們就很人性化…我就開始想，那到底什麼時候台灣可以開始做？（H2-2）

如何看待自立支援這件事情，那我就跟他講說，…你應該是大家以老人家的觀點，回到以人為本，這才是我們要做的，那到底怎麼做比較好，那就是大家要商量。（H2-26）

所以在那三方的共識的部分，我們跟弘光的共識，就是很清楚知道，我們的目標，不管是量化或質化的目標，是清楚的！（G2-35）

（三）機構認同人人性化、尊嚴之照顧方向

在機構層面，機構受訪者 I2、I5 認同自立支援讓長者能力恢復的訓練有助長者尊嚴；I3、I4 機構受訪者也是基於理念認同，加上對現行約束、使用管路、尿布等照顧現況的反思，期待改變服務。

就是他雖然年紀大了，雖然病倒了，但是還有機會他可以再站起來。有能力恢復！恢復到他平常個人的尊嚴。….然後他們有舉幾個例子，看了蠻蠻感動的所以我就會想到，我們的老人也有這個需要這樣子。（I2-1）

單位一定會耗費很多的人力、跟精神、跟成本，可是我覺得是可以做得！也必要做，為我們老人，在我們年老的時候鋪路阿！我們大家都走好這個模式，以後照顧，而且是大家全國都在推動，那我不管我要去住哪一家機構，我都不會是被綁在那個地方，包成尿布嘛！（I3-62）

因為我們機構一直以來都是從事這樣子的理念，我們的理念就是讓那個

長者能夠有恢復的可能。然後所以我們看到自立支援與我們的理念相同，所以我們就決定加入...！（I4-2）

就是我們的理念，...那我們盡量得就會把那個管路都拔掉，嘗試用原本的功能去進行去吃東西阿，或自行排尿這樣子的動作這樣子。其實我們看到這樣子的治療方式其實非常的，嗯，阿公阿嬤如果一直被綁在椅子上，其實是非常不人道的。（I4-9）

說他活了六七十年，他那種尊嚴，然後變成最後他要包尿布，...在自立支援這個東西，裡面它是讓老年人他的生活品質，是讓他們活得很有價值，所以其實這個東西在我們長照界的機構，我們的主管很認同，也很很讓我們很很積極讓我們去參與！（I5-4）

歸納社會局、弘光、機構三者對於本案導入的想法，社會局受訪者 G1、G2 與弘光受訪者 H1、H2 對於本案導入，建立於人性化與尊嚴的價值上，同時，對機構來說，機構受訪者 I2、I3、I4、I5 也認同自立支援所倡導零尿布、零約束、零臥床的目標有助實現長者尊嚴。特別的是，機構受訪者 I1 與 I3 抱持配合社會局的態度以投入本案（參 I1-6、I3-6），因二者將「提升長者自我照顧能力」視為機構內照顧本份，與自立支援倡導的價值相近。在此可以看出，服務品質的落差確實存在，也可能受機構間的資源差異影響，同時倘若機構內的照顧方向越接近長輩需求，朝向讓長輩能力恢復，對機構而言，即是「原本就在做的」，目標相同，但策略不同的嘗試。

綜觀社會局、弘光、機構三者之協力，呈現目標相同，手段不同的串連，加上自立支援所倡導的三零的照顧方向，既為照顧目的亦為照顧策略，更是長者尊

嚴實踐的基礎，為三者協力形成良好共識。

第二節 協力過程

壹、協力過程

一、重新聚焦影響機構式服務品質發展因素

(一) 對於機構式服務定位不同，影響公私協力進行

社會服務品質面臨政府監督、專業期待、及服務對象的需求滿足……等多方期待，增加服務品質的界定困難，然對機構式服務的定位，不僅反應協力單位對機構式服務品質問題看法異同，也影響後續策略目的與手段的選擇，及是否能協力。由於對於品質認定的觀點不同，需最終的仲裁者，因此社會服務品質是由關係人的評價與態度而定，最重要的是由服務對象來決定品質(施怡廷、梁慧雯譯，1997：53)。但社會服務之服務使用者，常是社會上相對弱勢族群，在服務的選擇權為相對弱勢，在服務設計過程，很少有機會參與決策，本文由文獻資料亦反應中央、地方政府對服務品質的認定，歸納本案協力雖然各協力單位有不同目的，但是「社會大眾」為主要影響關鍵，值得公部門重視。

1. 地方政府以評鑑引領服務，中央政策著重於量能展現

社會局受訪者 G1 對於品質的期待建構於評鑑成績之上，同時表示中央政府認為本案與過去做法有所重複，顯示中央與地方政府對於推動策略及目標看法不同。觀察 104-107 年長期照顧服務量能提升計畫(衛生福利部，2015)，其中針對服務入住機構式服務設置計畫，提及：使每次區之「入住機構式服務」均欲達每萬失能人口達 700 床之目標，仍較著重於床數及人口比例的計算，目標放在量的部分，而衛生福利部(2016)在長照 2.0 中，針對機構服務，預計提高低收入

戶、中低收入戶之中度及重度失能老人機構安置費，對於服務品質提升未見具體期待，但由 G1 的回應：「那至於人力配置因為都是，法令都是規定死的，…不是說他配得足夠，他就是一間好機構！」(G1-57)，可見符合法規未必等同擁有服務品質。續由 G1 的回應：「但是這個訪視輔導是就是針對評鑑的項目來做啦！希望喔，希望他們，當然我們希望他們都能達到甲等以上」(G1-10)，可見社會局輔導成效以評鑑成績為主要觀察依據。

2. 社會局、弘光與機構業者皆認同機構式服務受「社會大眾」定義

(1) 社會局、弘光期待透過媒體、大眾影響市場，進而影響服務

社會局受訪者 G2 認為社會局光靠公部門力量不足以影響服務，將社會大眾視為影響服務的重要一環。同時，計畫推出後，引發媒體關注、反思，此效應是社會局十分肯定的，G2 更希望讓市場也成為改變的助力，亦可觀察到社會局視自身為照顧觀念倡導者。

我覺得社會局的角色，在那很多媒體宣導上面，我們也是在引導就是說，大眾對於照顧的概念，因為我覺得光是靠政府力量其實是不夠的，應該是每一個受照顧者的家屬看，有沒有這種概念。(G2-27)

就是說這個東西是不是我們應該去思考的，這個東西就很多，也許本來就沒有在我這個方案，預期沒有在我要得到的效應，可是我覺得它讓整個，它，照顧環境可以去重新思考這件事，媒體也開始報導這件事，我覺得這是一件很不錯的事。…(G2-42)

他(家屬)不是說把長輩丟到機構裡面就好了，他應該要去看到機構的照顧模式，要跟機構再去做討論，透過這種市場機制機構才會改變，對！

(G2-28)

同時，弘光受訪者 H3 也希望藉媒體發揮影響力的想法，帶著社會教育的角色引導社會大眾對議題的關注，社會局與弘光再次呈現策略與目標相同的協力。

我們也是有採，就是讓新聞媒體來採訪，然後告訴他們說，你難到你老了願意被人家這樣綁著嗎？你願意就穿著尿布過日子嗎？對阿，阿你願意只坐在輪椅上嗎？就躺著吃飯嗎？（H3-33）

(2) 機構期待透過自力支援實踐，翻轉社會大眾對機構式服務觀感

機構受訪者 I1、I5 的回應可看到，機構式服務對於家屬或長者而言，都帶著負面標籤，對長者而言覺得自己被遺棄，對家屬而言也可能背負不孝的指責，機構受訪者 I5 認為透過自立支援，也許可以扭轉社會大眾對機構的觀感，讓家屬看到機構有發展性的功能，使入住機構成爲一種選擇，提升對機構服務的接受度。

我覺得說有些外界的一些想法對機構沒有很友善，所以相對有很多老人家被丟到機構，在整個社會的角度時候，他是被遺落在機構那一塊，…沒有人會覺得機構是 ok 的，很多人都認為機構就是從欺負老人家阿、給他吃不好的啦！…那有些老人家被送到機構，他的心情是不好的…。

(I1-107)

以前的老年人，我會覺得就是說他們老了，他們就會有一種想法，就是說送到機構喔！我在等死阿，…納入這個自立支援的東西進去之後，其實…好像不是說在機構，就真的在等死，而且在機構也不是我的小孩不

孝，而把我送到機構，對，不是遺棄那種態度，所以就是他們相對就越來越能夠接受機構…。(I5-8)

總之，由中央政策目標服務量呈現，到地方政府對評鑑指標期待，以及機構期待改變社會大眾對其服務的看法，蘊含多元利害關係人對機構式服務定位不同。在此，社會局與機構業者皆視社會大眾為主要倡導對象，期待藉社會大眾認同的品質，來影響照顧生態。換言之，倘若三者皆認同社會大眾可深深影響機構式服務市場，協力的策略計畫由此發展，結合政策應可達事半功倍的效果。

(3) 家屬為主要服務決策者

一般家屬對機構的照顧期待仍以「安全」為主，如同社會局受訪者 G1、機構受訪者 I1、I2、I3、I5 提到，家屬期待維持現狀即可，也有如弘光受訪者 H1、機構受訪者 I3、I5 所見，認同本服務導入者，可見服務方向倍受家屬期待影響，機構也多以家屬意見為依歸，其中長者的意見較少被優先考量。

那家屬的一些想法或許，...就是他會覺得說，他付，他付了錢，他會覺得老人家在那邊就好了，只要活著就好了，也許啦！也許是這樣，你如果要說，讓他從事一些比較風險性的，像這一類的 case，未必，未必全部家屬都同意 (G1-14)

如果他們(家屬)不同意，他們就退出，對不對！可是他們都一路參加到底嘛！對不對！就是認定說，這個東西對我們是有用的，是好的，所以他當然願意去接受啊！… (H1-30)

他們(家屬)要同意！對，他們要不要！因為他們就習慣我就是這樣子，

然後還想要讓他做什麼，阿年紀那麼大了需要嗎？（I1-28）

有溝通，家屬說，那你就把他綁著就好了阿！因為家屬在家裡綁他綁習慣了，然後我就跟他說，沒關係啦我會注意啦，然後你幫我簽同意書！慢慢讓他知道說…。（I2-75）

我們發現她（長者）是潛力股，我們就開始訓練她，她說：「好感謝你們喔！她可以做到這麼好，那我們一定支持你，沒關係啦！看怎麼樣需要配合的，我們都配合」。也有這樣的：「不要！不要！不要！主任啊！我們這樣就好，你不要幫我們訓練喔！」如果是這樣，我們也不勉強他…。（I3-45）

有的家屬，他會覺得喔「已經那麼大了，不要去勉強他」！嘿嘿，真的我們有碰到，真的，像說這樣好累喔！這樣子每天叫他那裡練習肌力，他覺得這樣就好了，但是，其實大多的家屬是認同的！因為我們做過這麼多的案例，其實大多的家屬是非常認同的這個東西！（I5-24）

既然家屬為長者服務處遇的主要決策者，機構受訪者 I3 曾試圖邀請家屬參加體驗計畫，體驗部分使用約束、尿布的照顧感受，希冀藉此與家屬溝通照顧方式轉換的重要性，然家屬參與不如預期，同時 I3 道出高齡與少子化的當下，多數家庭比較願意將資源投入兒童身上，長輩需求會被放在其次的困境。

那家屬你也說體驗營你要不要來，要不要來體驗阿？但是我們沒有人來參加啦！...其實現在的人都是這樣啊，你現在有孩子，你要顧孩子，你說要花一百萬，你也願意花，你現在照顧長輩，你說請你拿個十萬元來

做什麼，你說，不要啦！這樣就好，也是有阿！幾乎占了百分之 80-90，
對！（I3-46）

簡之，對於機構式服務發展期待，中央政府、地方政府、機構業者各有不同的想像，然而，觀察地方政府與機構想法較相近，皆認同市場、社會大眾主要影響服務定位，其中，社會大眾、家屬更是影響服務眾多，因此，提升機構式服務品質宜將家屬意見、社會大眾期待納入考量，甚或，機構長者亦應有發聲機會，使服務發展更符合長者需求，也讓協力目的更具一致性，提升協力效果。

（二）弘光與機構皆理解社會局出自善意的輔導立場

在弘光對社會局導入的看法中，弘光受訪者 H3 認為社會局是出於輔導的立場希望可以協助機構；弘光受訪者 H2 具體指出希望改善機構約束、臥床、使用尿布等評鑑指標項目。

其實市政府，...其實他們立意真的很好耶！他們只是不喜歡看到機構做不好，那也是疼惜那些長輩，所以願意花這些錢，去嘗試說，如果我這樣去執行，我們會不會變好一點。...（H3-39）

當然就是促進提升那個阿，提升機構裡面品質啊！對！那當然就是約束的這 3 個指標還蠻多，還有改善的空間，他們覺得這個需要啊！（H2-46）

在機構層面，機構受訪者 I1 表示社會局導入是爲了讓機構逐步照顧品質提升，並有理論當依據。機構受訪者 I2 認為社會局是出自人性尊嚴的考量，希望降低機構約束情況，機構受訪者 I3 認為在人口老化的趨勢下，社會局更重視老年的功能維持，延長其健康時間，此想法正回應我國高齡社會白皮書（衛生福利

部，2015)。機構受訪者 I4 認為社會局導入主要爲了協助機構改善照顧人力不足的問題，透過讓長者功能恢復，可降低照顧負荷；機構受訪者 I5 認為在少子化等家庭照顧人力變化下，家庭將難易負荷照顧工作，老年人口入住機構成爲不得不的選項，因而社會局希望可以讓入住機構的長輩更有尊嚴。

以社會局的角度那他當然以輔導的角度在看，他會需要整個照顧品質，那大家如果都可以把老人家照顧得可以可以進步，其實對社會局來講，他是樂見其成的啦！…我給你們可以進步的動力，所以我把自立支援引進台中市的時候，讓你們有個依據然後把品質做好！（I1-11）

可以活得有尊嚴，這是最重要，一起來做這個，然後照服人員的再教育，因為他們已經綁（約束）習慣了，你懂嗎？（I2-16）

我覺得這個社會局的出發點是也應該是人性方面吧！因為會覺得說那樣才是對的。（I2-17）

我覺得他（社會局設計這個方案）可能是覺得現在這是一個趨勢嘛！那希望他社會局的整個，整個台中市的市民，都能夠在老化過程中，都有這樣的可以自己照顧自己的能力啊！...。（I3-17）

社會局的出發點，我想應該就是要減少人力的吧，因為，社會局看到機構其實取得人力是困難的，尤其是台灣沒有幾乎沒有人要做這個事情，包含護士包含照服員其實都不怎願意進來養護中心，...那如果能夠讓阿公阿嬤有自立生活，有自主照顧自己的能力時候，喔，那是不是人力可以減少。（I4-78）

所以我覺得，我覺得我們政府會推這個東西，就是希望說在我們這個高齡化的社會，可以讓我們每一個人喔！可以活得更有尊嚴，就是讓我們在年老生活品質是更好的。（I5-7）

由上述回應可以發現，弘光與機構對於機構服務品質抱持不同的問題分析與定義，然不論由輔導需求、人力不足、人口老化衍生的照顧需求、品質提升的期待出發，端看不同受訪者及組織所迫切面臨的照顧議題而異，私部門大抵上能理解公部門的立場，多認同本案在處理人口老化議題的價值。本案執行符合機構經營宗旨，有利良善社會福利輸送，對機構業者而言，是有接受空間的，若站在這個理念上，制度設計是否可回到此價值引導？這是值得當局關注的。

二、共同的發現

（一）共同發現的問題

本案執行後，在機構式服務層面主要歸納五個發現，分別為：照顧習慣、訓練影響服務；照顧人力不足；爲了「安全」的約束，乘載照顧風險議題；機構復健資源與長輩能力息息相關；機構式服務尚需復健等其他專業人員加入；本土化知識管理與傳承待累積與建立。此外，在社會局與弘光的合作中，發見契約關係的不確定性與缺乏彈性，分述如下：

1. 照顧習慣、訓練影響服務

（1）照顧習慣、訓練影響服務模式

由訪談中，弘光受訪者 H2 認爲工作人員照顧觀念影響照顧習慣，或如弘光受訪者 H4 指出，機構內工作員爲增加工作效率，或消化每天的工作量，常主動提供長輩協助，使得長輩喪失慢慢練習自理的機會，而機構受訪者 I2、I4、I5 表示機構照顧成了慣性，面對不同的照顧方式，機構工作員也會懷疑與不安，正

反應林金立（2016：365-366）指出照顧服務員提升、工作人員抗拒是導入自立支援常遇到的困難。

然後我覺得那個工作人員的觀念，才是重點，你今天說，每一次我問他（機構內工作人員）你為什麼綁他（院民），啊就啦啦啦講一大堆廢話這樣，講一大堆！所有的理由共通一個特性就是：「完全不信任這個個案」，你就會質疑他不乖嘛！所以他會拔管，他會...。（H1-83）

然後你說第一，我們要先克服是工作人員，因為我們這次輔導工作人員是覺得使用東西（輔具）很麻煩，用怎樣搬得或是什麼就很快阿！然後我要陪你用這種東西（輔具）慢慢走，我直接幫你用比較快啦！對，那工作人員第一件要克服得要使用這個，是他的心態工作輕鬆快速！（H4-34）

然後照服人員的再教育，因為他們已經綁（約束）習慣了，你懂嗎？對，阿不綁好像覺得不平安，會害怕...。（I2-18）

在我看來機構的，譬如說外勞或者是照服員都做了都是做了一套 SOP，對，那如果 SOP 被改變了他們可能會不習慣。那譬如說零約束好了，我們如果能訓練成功那阿公阿嬤就不需要約束，對不對！那不需要約束的狀況下，滑倒了那個責任會不會是照服員，會很擔心這件事？（I4-47）

你說在長照界那麼多年，不要說照服員，他會覺得說我要去做到，讓一個住民不要包尿布哪有可能！對，因為他們會覺得說，喔，我就已經做了那麼多年了習慣了，我就是時間到就要包尿布阿、換尿布阿，就是都

是一種很很規律的那種工作…。 (I5-6)

此外，弘光受訪者 H4 另指出外籍看護工融入本案訓練及語言問題，也凸顯外籍看護工在職訓練的需求，由衛生福利部統計處（2017）對於老人長期照顧、安養機構工作人員數統計得知，2015 年機構中的外籍看護工約佔整體照顧服務員之 39%，換言之，機構中的近四成外籍看護工，對照顧服務之影響不容小覷，相關訓練宜一併納入考量。

還有過去他們照顧的文化，就是，嗯，可能照服員他們怎麼樣對待，這都其實裡面可能一些問題，因為他們不只是本籍，還有外籍的那個看護 (H4-42)

對於我有遇到得是，有機構是翻譯的，可能沒辦法即時的翻譯或什麼的，對，在操作上就會有問題，那你可能要等到，可能翻譯的小姐過來了，然後可能才能夠，就是讓他知道我們要執行得這東西要怎麼執行，但是可能在這個過程，可能又不是這麼順的傳遞訊息上面這樣子。 (H4-45)

(2) 機構以在職訓練、體驗課程等方式增加工作人員對此議題接受度

機構受訪者 I2、I3、I4、弘光受訪者 H3 都提到照服員再教育的重要性，因而，機構皆以在職訓練增加照服員對自立支援的接受度，機構受訪者 I3、I4 更進一步指出，體驗課程可增加工作員對照顧服務的感受，以強化改變的動機，因此將體驗納入機構內在職訓練。如同 Stone, Dawson & Harahan (2003, 轉引自王潔媛, 2013: 180) 發現長照前線工作者對其照顧工作態度、價值、技巧與知識，與其所受的教育及訓練及工作的品質，組織如何對其的工作進行組織管理及補償

等，皆會顯著影響長期照顧的品質及服務使用者、功能及生活品質等。

那我覺得照服員的再教育很重要，讓他們有有對的認知，然後他們才會積極有興趣，當然他們有看到這個老人家的改變，他們也發現是，我也有帶我們的照服員去參加上課！他也聽到，所以在約束方面他們就慢慢就有（改變）...。（I2-31）

他們當下沒有辦體驗營，我只能這樣講，所以我後來我那時候就跟老師講，其實，你們那個去年喔！我們還是懵懵懂懂，可是我們今年就是體驗營上完之後，很多人都是感同身受...。（I3-25）

其實我們機構為了這個自立支援，我們做了一次整體的開會之外，還有做一次體驗，...那個我們就讓所有員工都體驗，被綁在椅子上的感覺！被綁在椅子上的一小時、兩小時然後變成穿著尿布，然後尿布裡面濕濕的那個感覺是怎樣的，...我們也是模仿這樣的體驗營，讓員工產生有同理心的感覺...。（I4-4）

所以他（日本自立支援）讓工作人員去嘗試，我讓你去包，不是想喔！是讓你體驗，...，那他們你看喔，包尿布穿一整天，一整天喔！然後然後研習如果是三天，就要穿三天！親愛的，然後把你綁在床上，你就去睡個十幾個小時！就躺著阿！你不能睡只能躺在那裡，你說你要過這樣子生活嗎？當然有同理心之後，大家就願意改變...。（H3-41）

總之，過程發現照顧觀念、習慣影響照顧方式，而本案由工作人員的體驗教育增加其改變照顧方式的意願，此外，如何讓外籍的看護工也融入照顧團隊一起

執行這些策略，也攸關各照顧層級的人力資源培訓系統性檢討。

2.照顧人力不足

機構式服務屬長期照顧之一環，依據 104-107 年長期照顧服務量能提升計畫（行政院，2015b）指出，目前長期照護所面臨的困境包含人力不足，同時學者也指出評鑑時常見的問題，包含相關專業人員聘任不足或未持續聘任（邱啓潤主編，2012：332）。由訪談中，弘光受訪者 H2、H3、H4 及機構受訪者 I1、I4 皆表示照顧人力也影響機構參與本案的意願。

他們裡面的主管，那個蕭○○主任啊！你可以去訪問他，蕭主任！他就是很積極啊！然後他很想把品質提升阿！可是很現實，我覺得人力各方面還是就是沒有辦法…（H2-112）

第一個他主要希望說，在福利機構的長輩們能夠過得更好，因為有的有的，可能因為人力，因為你看人力很難請…（H3-21）

因為我們現在人力配比的部份，其實都是法定規定的，那我們都是大約可以符合這樣，可是其實真正的執行上是不夠的，就是他的排班阿！或是說他們的那些能夠真正，能夠，ㄟ，花一點點時間去陪長輩，安全的練習走路阿！或者慢慢等他如廁阿，呵呵，之類等等！（H4-46）

現在不是你登報就有人來了，你現在要應徵護士沒有半個，ㄟ你有每有認識護士要上班的？（問研究者）對阿！護士和看護都不好請，你要備用一個人來一個也沒有！（I1-42）

嗯，因為機構其實，養護機構其實人力蠻難取得，對，所以在一個人要照顧那麼多人狀況下，其實很難顧到每一個人都是良好的狀態（I4-9）

吳佩宸（2011：119-120）研究指出小型機構礙於經濟規模小，多有一人兼多職情況，面臨人力量不足的問題。然照顧是需要高人力投入的行業，縱使有好的照顧技能，也需要有人來執行，倘若機構長期處於人力不足的情況下，勢必影響機構經驗累積及後續服務品質，因此，如何充實照顧人力的質與量，一來鼓勵照顧人力投入，二來培養照顧現場所需人才，這都是機構式服務面臨的課題。

3.爲了「安全」的約束，乘載照顧風險議題

（1）跌倒的照顧風險主要落在機構身上

目前法令規範內容缺乏對第一線長照人員的權益保障設計，導致此類工作人員常因服務突發狀況面臨與雇主發生糾紛與法令責任問題，造成人員流動（史美強、孫同文、張育哲，2010，轉引自張建威、曾冠球，2013：123），因此，也不難理解機構爲了「安全」而約束長者，不論如機構受訪者 I4 表示爲了避免長者臥床過久，但又因其無力坐穩，使得機構僅能以約束來固定長輩姿勢，或如機構受訪者 I5 表示，約束幾乎是機構常態，甚如弘光受訪者 H4、機構受訪者 I1、I2、I4、I5 所表達的擔心，若不約束產生的跌倒，衍生的問題包含長輩跌倒造成的骨折，以及家屬咎責帶來的消費糾紛、法律責任，才是約束主因，這也是造成工作人員抗拒的原因之一（林金立，2016：365-366）。

再來就是面對家屬就是，就是家屬之間的疑慮。就是說家屬如果要簽署同意書，對，可能萬一怎麼樣跌倒，真的是我們盡可能安全的前提下他還是跌倒了，對，那這就是家屬比較會歸咎或是什麼之類。（H4-54）

對阿，你不約束，不約束嘛！滑下去ㄋㄟ，滑就滑一半了，呵呵！你是不是滑一半沒受傷就沒受傷，有受傷你就衰了，是不是，所以有些東西為什麼有些機構會很反彈，其實看得出來！阿其實我們只能盡量！

(I1-89)

(以前)我們認為他(院民)只要在床上躺了，下來的機會幾乎，幾乎很低得，幾乎就是說，看見他(院民)下來都嚇死了！阿會跌倒會跌倒！，老人家跌倒我們會被家屬罵，會被賠錢阿！(I2-14)

那譬如說零約束好了，我們如果能訓練成功那阿公阿嬤就不需要約束，對不對！那不需要約束的狀況下，滑倒了那個責任會不會是照服員，會很擔心這件事？(I4-47)

我們在機構做那麼久了，我們也不是說一對一的照護，所以進來他的狀況，如果年紀大走路不穩我們就是綁，就是先約束，以前的以前的想法就是這樣，因為照服員他擔心他跌倒。因為跌倒，尤其是老年人一跌倒，他可能就骨折了，家屬有時候可能就是反應就很大了！對對，而且加上現在就是，大家就是動不動就說就告阿。(I5-12)

(2) 機構以同意書、增加說明，來因應跌倒風險

本案雖然弘光受訪者 H3 表示以同意書緩衝機構跌倒的風險，服務現場也盡量與機構一起處理，但機構受訪者 I1 提醒長者跌倒的風險原本即存在，此與機構受訪者 I3 看法相近，I3 並說明事前預防的重要，並提醒跌倒問題應做真因分析，再向長者、家屬說明處遇，經其同意後執行處遇計畫，以常態化面對跌倒議題。

因為剛開始，他們就說我們住民會跌倒耶，然後家長會罵，他們對跌倒這件事是很看重的，然後我們就開始說，針對有什麼狀況，會怎樣，那你要注意什麼，喔，那我們做做看，然後在那做之前，我們一定要把家屬跟他說明，願意，然後要簽同意書才可以執行，人家不願意你就不能勉強！（H3-69）

我也不可能完全想到有什麼風險阿！...那時候老師、指導者就會去想說，阿那我們怎麼做，怎麼做你覺得怎麼樣？他也會想說，那如果怎樣再怎麼做，雙方就是腦力激盪的成果出來再去執行，那當然老師會這樣，包括他看得比較多嘛，看了很多機構阿，那他也有比較多的想法...。（H3-71）

你本身的機構在執行的時候，你所有風險評估在他入院的第一天就要講了，我就講我不是one - by - one，...那我能做得就盡量做，盡量去避免的、我們就先想到的，我們預防到的就先預防（I1-91）

跌倒其實很簡單，我都覺得說，很多都是事情，事前告知，...那到你是你要讓他站立的訓練加強多次一點，然後讓他的腳更有力，...再來就是你要跟，你要做這件事情要跟家屬商量，你說因為你的長輩因為目前現在進步很多，然後我就是，可能我們要開始訓練他更多的自我照顧，...難免也有跌倒的疑慮，但是我們會善盡我們該要預防的部分。（I3-48）

本案雖然以服務同意書降低機構執行過程被究責的可能性，但不論自立支援服務導入與否，機構對約束、跌倒問題的反應，呈現照顧風險主要在機構身上，若社會與家屬皆認為機構須為機構長者負主要責任時，將可能鼓勵機構選擇「保

守」的照顧模式，不利長輩功能恢復訓練。具體而言，期待降低約束數量以提升機構服務品質的同時，宜針對機構照顧現場的顧慮，就制度設計加以著手，尤其是風險分擔問題。

3.機構復健資源與長輩能力息息相關

(1)機構普遍缺乏輔具資源

社會局受訪者 G2、弘光受訪者 H2、H4 及機構受訪者 I2、I4、I5 皆表示輔具不足，也認同輔具的重要性，機構受訪者 I1 甚表示在導入前沒聽過助行器，顯示長輩可能因缺乏適當的輔具而影響日常功能訓練，誠如曾莉欣(2012:摘要)針對安養機構老年住民之健康特性與輔具需求研究指出：「機構長者在居家無障礙環境改善、增強垂直可近性輔具、行走輔具、警示、指示與信號輔具及物品與裝置處理輔具之需求較多。」，共同反應機構環境支持程度不足。

我會覺得我們目前來講，很多資源是輔具的資源是不夠的！因為我們進入到機構裡面，我發現其實在機構長輩很少用輔具，對，那但是你透過一點點輔具的介入，他也許長輩自立的能力就更提高！...應該是說我覺得，人啦、工具、輔具，可能都需要再補強的，都可以再增加的。(G2-24)

他其實更展現其實我們台灣真的很缺輔具，像最近我覺得我最擔心的事就是說，大家開始走了之後，跌倒的事情越來越多。...所以現在最考驗大家的堅持，...那這個都是我們要未來要去預防的，我的意思是說，他就再來即將考驗我們最大的，挑戰我們最大的智慧就是說，我們如何在保護老人的情況之下，又能夠讓這個活動繼續進行…。(H2-51)

可能他們其實有些機構並沒有那麼多助行器或是輔具，適合它們用的輔

具，所以其實在就是要讓長輩在生活訓練，或是住民他們在復健這個過程，會缺乏這些適合的東西這樣子。硬體的設備都其實會有對他們講是比較困難的。(H4-21)

有沒有安全的輔具使用是影響他們能不能真的在這個方案裡面比較可以順利！對對！嗯，一個主要的因素！(H4-31)

那時候○○老師很好就是說，好像弘光有幾台可以借，因為他們在講有這個助行器的時候，因為我們也沒有聽過有助行器。(I1-74)

她能夠當然是有那個站立的輔具嘛，她去到復健中心才有那個東西嘛...
對不對！阿她如果有螃蟹車的話，不用去到那個地方就在這個地方！
(I2-38)

其實因為我們的資源不是很足夠！對於原本就不足夠，能夠能夠有一些資源上的提，怎麼講！（小型機構）取得也是困難的，譬如說去年的儀器都是由老師弘光大學借的。(I4-88)

那個（輔具）其實家屬自費，對阿，機構沒有，阿但是有那個之後，我們的住民喔！就真的在練習走路，那個過程中順利很多。(I5-83)

(2) 輔具不足，機構以暫借、或自行添購、改裝來因應

由上述公私部門都認同輔具對於機構長者生活訓練是重要的，然如何讓輔具更容易取得、運用，輔具給付制度占重要關鍵。但觀察輔具購買租借及居家無障礙環境改善服務內容為每 10 年內以補助新臺幣 10 萬元為限，但經評估有特殊需

要者，得專案酌增補助額度。因此，輔具取得仍以補助為主，然關於輔具給付制度困境，周怡君（2010：126-129）表示包括：給付手續繁瑣、給付項目過少、民眾需先行購買才能、輔具補助劃歸地方自治事項，造成申請者權益有所差異、忽略其他需要者的需求，另外民眾輔具使用多數未經專業諮詢…等困境，值得關注，因此，也不難理解，輔具不足的問題，機構以借用、添購、改裝來因應。

對阿，去買了學步車阿！就要花錢去阿！人力不足就要自己去找人阿！
（I1-41）

其實因為我們的資源不是很足夠！對於原本就不足夠，能夠能夠有一些資源上的提，怎麼講！（小型機構）取得也是困難的，譬如說去年的儀器都是由老師弘光大學借的，對，從老師那邊借的，...譬如說既然我們是以訓練復健方法為主，那我們勢必要一些復健的器材...。（I4-88）

其實在我們執行過程當中，也都會提供一些輔具給我們。...那個其實家屬自費，對阿，機構沒有，阿但是有那個之後，我們的住民喔！就真的在練習走路，那個過程中順利很多。（I5-83）

我覺得運用一個團隊，每一個人的發現一點點不一樣的巧思，就可以做很多不一樣的東西出來，就像就像肌力訓練！...假設你弄一個寶特瓶，裡面裝一些沙，那他就可以肌力方面的訓練！對，這就其實變成說，工作人員願意跟我們去花這個心思，下去做這個東西！（I5-23）

...那之後老師有建議，我們那個可以自己DIY的，去買那個輪子回來加裝就好！所以之後，我們也有自己去買那個輪子回來自己加裝。（I5-85）

此外，胡名霞等（2004：398）針對失能者的輔具使用狀況所做的調查發現，失能者取得輔具過程遇到的困難依序為：經費問題、申請補助程序問題、醫療相關資訊不足，再由魏萇伊（2016）檢視台北、基隆長者公共輔具資源不足問題發現熱門輔具很難預約，且具公部門無法第一時間擁有新研發、更人性化的輔具，反應輔具申請、借用之可近性及可及性與民眾需求呈現落差，因此，倘若提升長者自立能力為政策目標，輔具服務輸送之設計，亦為協力關鍵。

（3）預防老化須將整體預防納入考量

弘光受訪者 H2、H4 表示輔具雖有助訓練與維持的重點，而長輩功能變好的同時，長者生活的空間、家具安全與適切皆要納入考量，H2 更提醒以及向前延伸預防老化健康促進概念，十分重要，此觀念更與長照 20：「延伸前端初級預防功能，預防保健、活力老化、減緩失能，促進長者健康福祉，提升老人生活品質。」計劃目標相呼應（衛生福利部，2016）。

輔具一定要大量進來，舉個例子，老人家你不能讓他習慣一下來就讓他自己開步走，那不行，你一定要讓他習慣下來後要有東西扶住，扶著，第一步要，那另外還有床的高度，例如說你今天機構床如果太高，那老人家如果比較小，他機構的話他腳勾不到地上，他下來如果不小心一下子就滑下來，那就容易跌倒，他下肢肌肉要怎麼增加，他挑戰的是我們怎麼進一步改善配套措施，然後另外還有就是，他一定要加強我們的健康促進概念，我覺得老人家，他一定不會要很快就到機構，他一定是能夠盡量的自理到不行再到機構。（H2-52）

因為機構很多受限於他的硬體和它的設備。硬體他要空間，他就是這樣大，那你說要做復健或是要做運動他的果效，就是這麼的好，那再來設

備也是，設備可能他們其實有些機構並沒有那麼多助行器或是輔具...

(H4-21)

老化初級預防的範圍包含住宅居家環境設計及相關活動導入，在原長照服務中，為維持或改善服務對象之身心功能，將居家護理、社區及居家復健納入；此外，為增進失能者在家中自主活動的能力，故提供輔具購買租借及居家無障礙環境改善服務，然初級預防的範圍以居家服務為主，在有限給付及有限人力之下，服務的量與品質達初級預防的效果也可能備受影響。倘若能由既有服務擴充量能，如此延伸的效果，將更有助長者功能維持，達在地老化的期待。

4.尚需復健等其他專業人員加入

(1) 復健及機構跨專業輔導人力仍待補充

社會局受訪者 G2、弘光受訪者 H2，機構受訪者 I2、I4 表示目前正待復健專業投入，同時弘光受訪者 H4 反應輔導老師亦期待被支持，機構受訪者 I4 提到團隊因沒有復健師，由機構社工及護理人員負責執行本案，但由於二者非復健背景，對於要執行復健處遇，會擔心執行的正確性與適切性。

我蠻希望職能治療師能進來，因為職能治療師的工作喔，跟物理治療比較不一樣，我自己覺得。因為職能治療師他可以很，他可以整合統整的，去設計這個長輩整合的一個，一個，ㄤ，所謂的，對，的職能治療。(G2-51)

然後我盡量讓我的輔導老師多元都進來，...然後但是復健其實是當中很重要的角色，可是他們一直沒有代表性的人物出來。可是問題是他們其實是一個非常重要的角色。(H2-81)

然後或是有一些，可能不是我專業上面的能夠給予的建議，就像醫醫療的部份，就是說用藥阿，因為畢竟是社工，對，那有些東西用什麼藥，畢竟那不是我所學的專業，對，那這個部份有時候在給予的會有一點不上力啦！（H4-73）

我覺得我非常認同復健師進入安養院的那個復健，而不是到復健中心或是什麼，我覺得復健師可以或者可以到安養院裡面做一些有需要老人的，然後健保這一方可以給付。（I2-42）

其實因為復健復健背景對我們來說是陌生的，老師的背景對我們來說是陌生的，因為我們的復健復健是把阿公阿嬤送去（醫院）復健，而不是在機構做復健，那那我們機構最近最近復健的理論就是護士而已，可是護士也不是真的復健內容，要怎麼去做這件事情其實我們也很很緊張...。（I4-61）

由訪談得知復健相關人力投入之重要性，但觀察老人福利機構設立標準法第 8 條及第 11 條規定，機構人力配置規範包含主任、護理人員、社會工作人員、照顧服務員及其他服務相關之專業人員，因此，復健相關專業人員並非法規規範之「應」聘任範圍，卻對於長者能力恢復有其重要性，是否影響機構聘用復健專業人員意願，或有其他因素影響復健相關專業人力投入，值得進一步探討。

（2）機構以醫院復健資源為主，然運用上有其限制

機構代表 I2 表示醫院復健對養護中心長者，提供的復健服務較少朝積極能力恢復為目標，多以消極功能維持為主，此外，對於失智又無法控制自己行動的長輩，於醫院接受復健的困難度較高，帶出機構復健另一困境。

本來他們（醫院復健）對老人家的復健只是電療阿，你懂嗎？騎腳踏車啦！他們不會給他做站立的啦，因為安養院去都老人，大部份就是他們沒有那麼多時間，要一下子服務那麼多老人，所以他們就是電療，然後腳力的訓練大部份都是這樣子...。（I2-27）

本來他有去復健，阿因為復健師說他會亂跑（因為失智），阿就是你約束衣把它穿起來，他就不要不高興，你現在把他脫起來人，一沒注意就自己隨便亂走，也不知道走到哪裡了！所以他們（醫院復健）後來不願意接受他去復健，後來我就讓他在這裡讓他去走路，然後給他喝水。

（I2-80）

同樣仰賴去醫院復健機構代表I4表示，希望至醫院復健的療程，能與自立支援之運動處方結合，並了解二者關連性，此也看見機構工作人員開始關心處遇計畫之連結。

真正的復健的醫療的，醫療的可以的 support 好了，譬如說電療阿！聽起來是這樣子，電療或者是一些動作的動作的訓練，對，那跟我們的內容，或者是我們作的方式是不是跟那些有出入？或者是有沒有關係這樣子？我們也是很不知道我們做得，目前啦，現在做得事情跟自立支援是不是已經有產生一些出入了這樣子？（I4-91）

總之，復健在長者生活訓練十分重要，倘若缺乏復健專業，或僅依賴醫院復健，機構內工作人員如何確認執行過程的正確性，更進一步討論，對於長期臥床的長輩，每天所需的翻身、擺位、被動復健，是否面臨同樣的問題？其次，缺乏復健資源的機構，勢必面臨「自立支援」如何延續，影響後續培力效果。

5.本土化知識管理與傳承待累積與建立

張建威、曾冠球（2013：123）指出目前我國長照政策的相關法令涉及衛政、社政、勞政、退輔等四個部門。以機構式服務為例，老人福利機構規範主要於老人福利法及相關管理辦法，而護理之家系則於護理法及相關衛生法規中，兩法各自擬定，目前雖有長期照顧服務法試圖整合，效果仍待觀察。加上現行長照體系下，分屬兩個不同專業的行政部門，存在著因本位主義過深所導致的組織碎裂化問題（江大樹、梁鎧麟，2011：14, 20），對於本土化知識管理與傳承便留於各部會各司其職的狀況，不利整合。然自立支援導入後，弘光受訪者H2與機構受訪者I5皆認為，照顧訓練需本土化，因此知識傳承、管理，及照顧模式如何永續、深耕，皆是待克服的課題。

我覺得現階段最急的是，要有一套我們自己本土的教材，這個是我覺得最首當其衝的。（H2-157）

這個自立支援是一個很好的東西，可是我說是不是所有台灣人、所有個案是不是都可以成功，我覺得不見得，因為畢竟日本的生活，他們的生活狀況跟我們台灣的生活狀況是不一樣的，而且日本他們的老年人他們生活品質，跟我們的生活品質是有很大的差異，所以不見得他所有的東西，在台灣完全能夠執行。（I5-28）

我是覺得各機構這樣散開之外，他開始要整合成一個中心或者是什麼的。對機構來說，今年有經費安排老師來幫我，那明年沒經費呢？那老師不進來，那我後續會做嗎？那我知道怎麼做嗎？對呀！這就是一個問題。（H2-155）

上述發現著重在人力量能充實、照顧風險分攤、友善輔具支持、復健等專業人力投入、照顧知識整合等焦點，這也代表，協力過程三者共同發現機構式服務品質問題所在，及現場因應方式，同時協力進入共享目的、價值的集體學習方向，就此觀察弘光輔導者的角色是發揮功能的，至於策略為何，將受各自立場而異。

(二) 策略計劃

1. 充實照顧人力量、能

陳正芬(2011: 201)依相關研究指出，各照顧層級的人力資源為長照服務執行的核心要素，政策誘因及完整的在職訓練制度都須落實系統性檢討，具體而言，弘光受訪者 H2、機構受訪者 I1、I2、I3、I5 共同提及教育訓練的重要性，大致希望將自立支援放入照服員教育訓練課程、穩定訓練、鼓勵年輕人投入，並深化專業，才有機會影響整體照顧品質。

未來要是能放入變成我們進階的，像那個現在照服員，居家照服員他們好像要每年有 24 小時還是幾小時的訓練阿。...我覺得就會變成一個制式化，他們在基本訓練，就應該要放進來，那我們就成功了。這樣做就變成一個理所當然，而不是變成額外去，用經費來付出的，這個是我的期待。(H2-156)

當然囉！政府可以怎麼做？人力上的培訓嘛！要怎樣的人力培訓是專業的，...你要怎麼讓自立支援從上到下就這麼簡單！這種東西才會影響到未來整個大環境照顧品質，很多東西我們要的是整個提升...。(I1-111)

如果你要讓它(自立支援)再更普遍化的話，不管是大眾傳播還是媒體，在護理教育上的課程，要再加上這一個這個知識的教導，普遍化，然後

將來時機成熟了！把它放在照服員訓練課程裡面，去降低，需要一些時間點，然後不是用強壓式的...。（I2-94）

我是覺得可以再調整的是，每家機構一定要先跟人家在職教育訓練阿！那你要辦每一個單位的體驗營阿！然後你讓他們更了解，...其實他就是只要把那個生活即是復健這樣的概念帶進來，它不是那麼難，那應該可以趕快大力推，就是讓他變成一個很自然的習慣就好啦！（I3-56）

其次，機構受訪者 I5 與社會局受訪者 G1 皆認為未來增加參與機構數、社會局受訪者 G2 認同投入專業資源來持續輔導，肯定本案輔導成效。

就是我覺得社會局要一直很支持這個東西！然後他可以讓機構，就是更多的機構去參與，而不是只是限制這十家，因為這個東西真的不錯啦！（I5-91）

再多加五家，數量的提升啦！但是還是會有舊有的機構，所以未來我們會希望說，舊有的機構，他執行已經可以獨立，或是蠻上軌道的部分，那就讓他們自行處理就好了...。（G1-80）

我們希望未來的場域，可以拉到實務的現場，...讓專家來指導我們，要怎樣照顧會更好。...會留在機構做照顧服務員，他某種程度他的耐心，對照顧這件事情是有概念的，但是他可能沒有專業，所為沒有專業，是他不知道怎樣可以讓長輩更好的照顧。（G2-49）

上述討論希望將自立支援訓練納入照服員職業訓練，或其依老人福利服務專

業人員資格及訓練辦法 12 條規定：「社會工作人員、照顧服務員、居家服務督導員及老人福利機構院長（主任），每年應接受至少二十小時在職訓練課程」而由 G2 反應又可見現場輔導尤為重要。簡言之，若能由照服員職前訓練、執業過程來加強深化其照顧技能，才能持續、有效影響服務品質。然照服員職前培訓屬勞政單位管理，而高中（職）以上學校護理、照顧相關科（組）者任職照服員者，又歸屬教育單位管轄，職前的培訓已包含勞政與教育單位；其次，在職訓練內容核定又常歸屬社政，最後，部分機構也會視情況自行辦理在職訓練，而這些訓練要如何培養出長照服務需求的人才，實需產、官、學的合作，此又涉及更大一個網絡的互動協力。

2. 跨專業投入、輔具與服務現場輔導、財力等資源待投入

（1）社會局與弘光認同跨專業投入之必要性

社會局受訪者 G2、弘光受訪者 H3 都期待跨域合作來補充專業資源，H3 直指已針對機構需求課程多元，而社會局受訪者 G2 更點出職能治療的重要性。

因為有這樣的經驗以後，我們就發現說，其實我們更需要很多專業的介入，我們可能未來可能要媒合的，除了以弘光的話，還蠻期待多媒合幾個專業資源進去，讓機構在執行照顧這件事情更加省力。（G2-48）

我蠻希望職能治療師能進來，因為職能治療師的工作喔，跟物理治療比較不一樣，我自己覺得。因為職能治療師他可以整合統整的，去設計這個長輩整合的一個職能治療。他的操作方式會比較不是那麼醫學，不是那麼醫療化，他可能會透過一些活動的帶領，來做一些改變！（G2-51）

像我覺得今年最大不同就是說，我們有辦得課程會趨向於比較多元化，

例如我們請物治系的老師，還有復健師，醫院的復健師，一起來講課，針對機構常見的，或者說我們要訓練他，要怎麼訓練才對...。(H3-60)

由於老人福利機構設立標準法規定長照、養護機構得視業務需要置專任或特約醫師、物理治療人員、職能治療人員或營養師。因此，現行老人福利機構，多與醫療單位合作提供機構內長者復健服務，這樣的合作模式，對機構內長者而言，其復健頻率與處遇是否足夠，值得關注，此外，由評鑑建議觀察，倘若多數機構多有此需求，是否有更好的合作機制可以協助機構取得服務？這也攸關機構長者能力提升的進步空間。

(2) 弘光與機構認為輔具資源與現場輔導助益較佳

弘光受訪者 H4 與機構代表 I4 期待輔具資源與現場專業指導，機構受訪者 I5 希望現場指導是具實務經驗背景者會更有幫助，可見照顧工作者進入職場後，實作教學有其必要性。

幫上的忙可能就像今年的彰化一樣，它們就是有一起，算是半鼓勵支持機構去採購新的輔具這樣子...。(H4-104)

輔具選擇或者是資源提供這樣子！或者是方法，當然是以這些資源來說做出來的方法也很多，可是更重要的專業的支持！（I4-89）

我會覺得說，他們多聘那種較有臨床實證經驗那種老師，來輔導各個機構，會對機構他們在執行自立支援這一塊會更好，幫助會比較大。
(I5-77)

對於多數機構而言，現場專業指導可能交由資深的護理、照顧服務員來執

行，然對於照顧服務人員而言，其照顧技能如何累積與持續，實有待復健等多專業教導，或運用輔具協助其日常工作，因此，復健專業投入，不僅協助機構長者能力回復，也可提供照顧服務員現場輔導知能，對於服務品質極具意義。

(3) 弘光期待財源投入支持推廣教育

弘光受訪者 H2 提及希望獲財務支持供後續推廣工作，希望結合產、官、學一起共事，觀察弘光身為教育工作者，出發點十分具公益性，其私部門的角色，也帶來更靈活的想像，發揮私部門彈性與創意的特質。

當然如果可以給我們錢最好，可以給我們錢嗎？像竹內老師那一套書，他已經給我們出說就不用錢。...問題是我覺得後續賣的才是個問題，後續推廣才是個問題。(H2-158)

因為我們已經去年 Run 過一年了嘛！所以今年年底的東西，我希望能更具體。...暖完身之後，我們可能就有些規劃吧！希望有些跟有學術性的、跟業界的跟我們的官方的，可以有一些合作的關係這樣子。(H2-146)

綜觀上述，復健等跨專業結合、輔具資源投入、財源支持為本案後續延伸主要期待。而公部門財源及人力有限的情況下，期待各界積極參與公共服務，因此，如何吸引多元專業人力投入服務與教育，也讓照顧知識可以累積與傳遞，並讓輔具取得較為便利，實為影響機構式服務品質協力之關鍵。

3. 輔具、資源不足之問題，仍缺乏策略共識

(1) 小型老人福利機構受老人福利法限制資源取得

最後，問題如何解決，機構受訪者 I1 認為本來資源就要自己想辦法，對照

老人福利法的 36 條的 2 項：「經許可設立私立老人福利機構者，應於三個月內辦理財團法人登記。但小型設立且不對外募捐、不接受補助及不享受租稅減免者，得免辦財團法人登記。」，這便是 I1 提到小型機構對資源募集的限制，反之，小型機構受訪者 I4 則期待外界給與協助。而社會局受訪者 G2 認為公部門資源有限，資源的足夠難以界定，甚或公部門應不是唯一提供者。

資源是要自己給得，不是別人給得！...，因為我們小型機構是不能夠去接收一些補助，什麼募款之類的！所以變成資源是要自己給得，自己花錢去買。(I1-40)

其實因為我們的資源不是很足夠！對於原本就不足夠，能夠能夠有一些資源上的提，怎麼講！（小型機構）取得也是困難的，...假設我們需要更多的資源的時候，那社會局有辦法給我們？還是弘光有辦法給我們？(I4-88)

我總覺得政府的東西，沒有什麼叫夠耶！都是不夠的，呵呵！我覺得我們的資源，應該是說，這要怎麼講，應該說我們編的資源，就是我們現在目前就只能有這些資源，所以他對我來講，我就是只有這麼多！所以我沒有辦法說他夠不夠！（G2-23）

應該老實講，我會覺得有些資源這東西，也不是說我政府就一定要準備好，應該是說，我會覺得我們目前來講，很多資源是輔具的資源是不夠的！（G2-24）

觀察小型機構受限法規，資源取得有其限制，社會局也理解輔具資源不足之

現況，然究竟因如何改善，有待進一步了解。

(2) 借鏡日本，活化輔具租借管理平台

雖然公私部門在過程中已有共同的策略方向，然對於輔具資源不足的解決之道，囿於機構法規或輔具服務制度問題，公私部門呈現差異的態度，可能影響未來的協力效益，此外，機構代表 I2 分享日本有輔具租借管理的平台，包含維修、出租，反觀出現行輔具多靠民眾購置，顯示輔具中心功能仍待普及、多元，同時需二手輔具管理平台，活化輔具資源。

我覺得日本有一個最大的優點，就是有一些比較貴的東西他可以用租的，而是政府...我覺得我們政府如果可以在這個東西，確實有那個實質上可以拿來用不要讓百姓自己去花錢買，有一些東西是比較貴的，但是確實有那個需要的，他不用就是他在家也是可以練習的，然後他練習到一個程度他可以走路了，他就不用那個東西，然後再轉給別人用，這個方面是有在做，但是發現還沒有很普遍。(I2-39)

上述需求都集中在資源投入，尤其是復健專業與輔具，應對機構限制與前述共同發現的問題，顯示公私部門對改善機構品質方向的想法具某種程度上的一致，已有初步共識，至於由誰來做，應該怎麼做，則待進一步了解。值得關注的是，據臺中市政府會局（2015）施政白皮書所示，未來社會福利服務期待更多私部門協力投入，因此輔具中心功能是否能再升級？復健服務如何更有效運用於機構內？此外，小型機構三不政策的必要性是否須重新檢視？若公部門期帶引入民間資源以協助公共服務品質提升，上述問題如何培植、鼓勵引導民間團體投入，補充公共服務所需缺口，皆為重要方向。

4.知識整合中心成立

弘光受訪者 H2 表示需要一個類似知識整合中心，來規劃整理照顧知識，使照顧知識可持續性、系統化傳遞，H2 期待由照顧服務員養成體系著手，同時也降低知識中斷的影響。

我如果從社會局的角度來看，...我覺得應該成立一個類似一個中心，自立支援訓練中心。然後這個地方，包括學術的包括，能讓它能永續經營，而不是每年這種標案...，因為你沒有辦法長期規劃。如果長期規劃，例如說，如果他變成一個常設性的，或是說變成一個固定的，那大家就不斷在地方推動。...只是這些東西希望能夠具體化能夠用知識的傳承，這是接著我們要做的，就讓它具體化。(H2-150)

知識整合中心的提議，其實也反應前述跨專業未能有效整合，不論基於管理單位分歧，各自依賴不同法規，或是受各專業本位所致。若要進一步思考的是，目前長期照顧管理中心所扮演的角色較近於服務層面的整合，而攸關服務品質的照顧訓練與管理，涉及職前、在職訓練、公部門輔導機制如何引導照顧工作。因此，知識整合中心也許能發揮職前、在職訓練教育整合功能，後續公部門輔導管理機制仍無法忽略法規、專業本位的議題。

三、協力過程之信任、承諾與對話

(一) 社會局與弘光間、弘光與機構間信任與尊重並存

Brinkerhoff (2002:27)指出相互關係包含平等、信任、尊重等價值，在此關係下，不但可使彼此以較小限制及較大合法性對協力關係貢獻，亦可增加協力夥伴對政策接受度，促進彼此履行。本案在社會局與弘光之間、弘光與機構間皆可見信任與尊重，然二者信任與尊重之基礎略有差異，前者由彼此共同之公益性價值

衍申，後者則基於專業依賴，皆有助協力關係的彈性與對彼此的接納。

1.社會局與弘光：基於彼此承諾之信任與尊重

社會局受訪者G2與弘光受訪者H2合作過程皆可感受對方的尊重，其合作態度有助增進彼此信任關係，彼此相互關係為協力帶來良好的開始。

我覺得我們都是很互相尊重的啦。就是說對於雷老師的部分，也是這樣，就是說雷老師有任何問題，或是發生什麼事情，只要涉及到這個案子的，那她都的非常尊重我們，跟我們回，告訴我們回報我們。(G2-33)

那我覺得，其實某一個程度，弘光 H2 真的扮演一個很重要的角色，就是在這裡。她的態度，對，然後讓我們就覺得，我們就是可以一起工作。那我們彼此互相，可以信任對方，做什麼的。(G2-34)

社會局其實非常尊重我們，...，我覺得他們，其實他們很配合，他們等於是實現了弘光的夢想，我覺得啦！(H2-31)

所以平時信任度是夠的，尤其是這種信任關係很強，所以他們(社會局)也不擔心我們亂做啊！(H1-35)

因為這種邀標，也就是他們信任我們，把他委託給我們，...那願意委託給我們，...在這件事情上已經融為一體。沒有說誰，誰是主，誰是副，但是理論上他們還是我們的主管，他們委託我們，所以很多我們還是要徵求他們同意。包括核銷啊什麼，他們要他們點頭我們才能這樣做，但原則上他們沒有給我們太多的意見...！(H2-98)

所以我覺得最好的是，很方便的地方是因為就是有一點夥伴關係吧！就像你說的，你這個主題，跟機構，跟社會局，跟官方已經成為一種夥伴關係，在這件事情上。一種夥伴關係的情況下共同，像是說有些在訪問我們的記者，我們要說這是台中市社會局推的案子，這個東西一定要幫他們帶到，因為錢是他們出的嘛！但是...我們在幫忙協助。（H2-100）

由上觀察，社會局十分認同弘光尊重的態度，弘光不僅依契約履行承諾，也理解社會局在本案中，應該有公部門的角色能見度。同樣的，社會局也因著弘光事事尊重的善意協商，增加弘光的專業自主性空間，在此雙方已具備信任、對過程承諾、共享的理解等對話核心要素，有助本案協力品質。

2.弘光與機構：基於專業輔導之信任與尊重

由機構受訪者I4、I5反應可觀察到，合作開始多基於對弘光專業的期待，也許一開始信任關係仍不穩定，但隨著合作過程相互學習，也由長者或照顧工作者身上看到進步，彼此合作漸入佳境，機構受訪者I1更進一步指出，藉此方案，可對照顧工作者充權，提升其對自身專業自信。

機構其實也有反應，ㄟ，有的機構就會回饋給我們（社會局），這個案子還不錯，輔導老師進去，還可以協助他們做很多的，就是說，ㄊ，就是說給他們一些很多專業的意見！（G2-35）

其實我加入這個目的，其實最好的狀況是工作人員得到很好增強的能量，自信心阿！....他們會覺得這是一個有學術、有背景的一個執行的計劃，他們等於也在參與（專業度）對！那個感覺不太一樣！那就增強實能，大家增強一下阿！（I1-99）

中後期就是因為發現阿公阿嬤有真的有改變、有恢復，那有恢復的狀況下我們也樂見於他的恢復，那我們也是有獲得很多的成就感！所以員工也就漸漸接受這件事情，然後會願意比較配合我們去做這件事情這樣子。（I4-50）

合作狀況其實老師是用她的專業來指導我們要怎麼做，她也是會去評估個案的狀況這樣子。然後其實我們就是也沒有也沒有什麼合作的困境耶！蠻順利的，因為我們的討論內容，就是我們要怎麼樣做這樣子。（I4-34）

那時候弘光老師他們來的時候，就跟我們講說不要綁，可是我們就跟他們講說喔，不綁跌倒！問題很多，所以這個部份其實有拉扯的，...後面是因為老師他們來，開始帶入一些，譬如說跟你說肌力的訓練！...跟一些活動，ㄟ，真的這個過程當中沒有跌倒！對，那就是跟老師慢慢達成。然後開始就越推越好。（I5-13）

總言之，社會局與弘光雙方在尊重態度下，互動延伸信任的合作關係，而累積信任關係之後，讓社會局與弘光之間有包容的空間，使協力更具彈性，讓雙方都有學習的可能。在此，機構與弘光的合作非依契約，基於彼此需求互補，共同解決照顧現場的問題，機構也在弘光的逐步引導中學習，然若有效將技術留在機構中，仍有待進一步討論如何執行，釐清雙方期待。

（二）過程承諾於三者關係中，呈現不同狀態

風險、責任、互惠、平等是協力過程重要的議題，影響協力雙方對過程的承諾，而Ansell & Gash (2008:550) 指出，清楚、透明與公平的制度是承諾的核心，觀察社會局與弘光之間、弘光與機構間在此議題上，呈現不同狀態，即可能受制

度設計影響，觀察本案過程中風險、責任、互惠、平等的情況，分述如下：

1.社會局、弘光、機構成果互惠

如同王篤強等人（2010：125）所言：「地方政府相關業務主管及承辦人員憂心在服務外包之後，相關的功績被民間部門拿走。」，然本案在成果分享部分，由下訪談得知，並未如此呈現。

那相同，我們也非常尊重老師，就是說我們都，我們相信她，...怎麼講會有，就是說，也不是說會做不好，而就是會忽視掉社會局的角色。對，角色！ㄟ，這方案好像就是弘光的，對，因為我們有很多委外案，妳也知道嘛！很多委外案好像就變成單位的了。（G2-33）

社會局其實非常尊重我們，...我覺得他們，其實他們很配合，他們等於是實現了弘光的夢想，我覺得啦！（H2-31）

因為我們機構有在做這個事情，那可能名聲有傳出去這樣子，就是可能會會那家屬會介紹給其他家屬，就是說有可能會你會讓阿公阿嬤恢復這樣子，所以我們就是目前還在排隊，還有人在排隊，預約的人數有變得比較多（I4-78）

我覺得（導入後）用物料就節省很多！以前你看可能要營運，如果要講我可能還要考慮到這些耗材的東西，尿布阿、看護墊那些的！可是你看，光尿布這部份就省很多！（I5-21）

不論就功績歸屬或責信要求的角度來看，社會局受訪者G2的擔憂不無道

理，然與弘光合作的過程，弘光特地尊重社會局角色，此舉增加社會局對弘光的肯定。同時社會局在本案獲政策上的績效，弘光獲得實踐的舞台，機構業者在長者進步中獲多方肯定，不僅過程互惠，協力成果可說是雨露均霑。

2. 市府、弘光、機構各自承擔不同風險與責任

(1) 照顧風險、責任主要落在機構

前述協力過程探討機構內約束的現象，主因照顧風險、責任落在機構身上，機構要面對家屬與長者過程風險得究責，由機構I1的反應明顯可見。

風險承擔由機構承擔，所以機構一定要去跟家屬講為什麼會設計一張表格你要簽，對阿，同意執行這個同意書！上面會寫說跌倒了不負責嗎？沒有阿！好阿，那問題就是說要怎麼去執行自立支援！是阿，你要怎麼做！所以評估是我們自己，所以只能我們在做自己要小心。...有受傷你就衰了...！（I1-89）

當政治與社會認知分歧或共識不足時，長輩跌倒、受傷等照顧風險發生時，不僅機構主要承受照顧風險，社會局面對公共監督與輿論壓力時，經常對機構業者規範管制也隨之提升。如同曾冠球（2011：115）所言，公部門常優先選擇回應制度(社會、政治)壓力，因此，協力關係中，不僅風險承擔議題仍待進一步處理，如何透過制度設計分攤照顧風險，也將影響照顧生態發展。

(2) 弘光對機構負專業責信、對社會局負履約的法律責信，並負執行與財務風險

A. 弘光負專業、法律責信，並負執行與財務風險

由弘光受訪者 H2、H3 訪談可了解，弘光對社會局承擔契約履行的法律責任

及實驗性方案成敗，弘光受訪者 H3 並表示因初次承接此方案，因缺乏與社政單位合作經驗，不清楚不同預算來源的經費，其法令規範不同，若未符合該項規定使用，可能導致該筆費用無法核銷。

所以就根據這個標書裡面他的要求要 10 家，所以那時候口委問我們說那我們 10 家真的辦得到嗎？盡量做！其實整個過程都很害怕你知道嗎？因為你沒有成果一直又跟人家說要做，我們好害怕。對對對！我們其實沒有把握到底做不做出來...。（H2-16）

因為他們社會局有不同補助的錢，是有不同的，有的是那個彩卷的，有的是包什麼的！財源不一樣，他的規定是不同的，那剛接不知道你知道嗎？...那我們的習慣就是教育部，他有一天的膳食費是多少！因為我們並沒有去了解得很清楚...。（H3-27）

其次，弘光受訪者H3表示經費是社會局規畫，但操作面是弘光執行，本案社會局與弘光皆缺乏前例可循，實際需求未必能被精準計算，影響後續執行資源的問題。

不是因為你沒遇過，不知道會遇到什麼！所以你一定是Run過一次之後，你才知道什麼缺阿！有缺補缺的問題...。（H3-35）

資源不夠，其實計劃每個多多少少都會有一點啦！會有，就是他們在設計，經費的設計不是我設計得，是社會局設計得，總額，就必須在這個框框塞東西，就是去規劃我要怎麼玩，應該說，你我的認知不同，你是社會局的人，我是實際執行的人，我們認知不同，那他算出來的結果會

跟我不一樣...。(H3-75)

弘光受訪者H1與H4則期待機構的照顧服務，符合照顧之專門技能，對機構負專業責信。

這些東西其實是照護的基本，為什麼今天刻意去提它，還特地去做一個大方案來動他，就是因為我們都迷失了方向，我們本來是應該再這個地方把他做好的，可是我們從來沒有做它，這是不對的，所以現在只是把它拉回本來啦，拉回本來我們該做的，沒做的。(H1-10)

在這個老人照顧得這個部份，其實他們(弘光)一直也應該都非常用心，可能護理系這個部份，他們又想要有更多的著墨。...然後推動於這個，因為大部分護理會在機構這部份是非常重要的角色，所以他們希望就是從機構這邊開始這樣子。(H4-10)

由此觀察，弘光負責專業、法律責信及履行之財務風險。在專業層面，弘光與社會局之互賴關係正可互補；其次，社會局雖信任弘光的專業與態度，在法律層面，仍須「公事公辦」，由於社會局與弘光對彼此的任務角色分工清楚，在此討論下，協力中的責信，已不是一個「均攤」的概念，而是一個責任明確的共識。最後，受委託者因未能熟悉法令的帶出財務風險，回歸制度層面，應盡量降低此影響，避免有礙私部門協力意願。

B.弘光以積極的態度降低風險

弘光受訪者H3以主動向社會局連繫，解決問題，可見弘光是個積極的承辦單位，而弘光也由此次學到合作經驗，了解契約內容與經費來源是核銷關鍵，找

到要領。

不是，就是說，我要注意什麼，...反正我只要有疑問，我就會打去問！

對，因為與其後面再來補錯，那你寧願平常就反應點。（H3-28）

所以我的經驗是不管做什麼事，接什麼樣的計劃，你呢！很重要的第一個，你要去標的話，你一定要很清楚得把他們的合約，因為那是公開的嘛！把他們的文件仔仔細細讀一遍，對，讀完之後呢！好，你標到了，第二個你要去問他們的財源是什麼！然後我們要看哪一些的注意事項，申請錢的注意事項。對，不然的話，你會很辛苦。（H3-27）

弘光則認為經費使用上彈性是個問題，雖因初期缺乏經驗，但藉其積極態度努力熟悉契約與財源規定，同時公部門也給予行政面的輔導，此帶出合作初期繁瑣的核銷與相關法規規定，常是私部門需協助之處。

（3）市府主要承擔法律責任、政治責任，及有限的政治風險

由社會局受訪者G1表示公部門負輔導機構責任，因此會就法規面來要求機構，本案導入讓社會局輔導機構時能更符合評鑑要求，同時負其法律責任。然由機構受訪者I1反應可見，在社會大眾觀感中，社會局有義務維護機構式服務品質，而社會大眾即劉淑瓊（2005：48）所指最廣義的政治責任對象，使得社會局積極投入本案。

因為我看我們這個名稱喔！就是一個訪視輔導，但是這個訪視輔導是就是針對評鑑的項目來做啦！希望喔，希望他們，當然我們希望他們都能達到甲等以上。（G1-12）

其實對社會局來講，他是樂見其成的啦！而且也希望機構能夠品質可以起來！因為畢竟還是有聽到一些不太好的新聞，對不對！他也不希望這新聞落到台中市來嘛！你懂喔！以台中市他們輔導的角度，他不希望以後社會新聞鬧出一個哪邊是虐待什麼的阿，自己的台中市阿！這對他們來講那當然不是希望發生在他們身上的。（I1-11）

如同Johnston and Romzek（1999，轉引自劉淑瓊，2005：43）以美國堪薩斯州低收老人醫療照顧管理個案（Medicaid management）為例的研究指出，法律、政治與專業責信是在委外中三個最常見的責信關係型態，本案社會局、弘光、機構三者間的責信關係也可大致如上所述，因著不同責信對象，風險承擔也不同。因此，良好協力關係中期待風險分攤，然公私部門面臨不同責信關係，是否與如何分擔，有待更實務的討論。

3.社會局與弘光、弘光與機構間互動近乎平等

江明修、鄭勝分（2002：96-97）表示上下對等關係將影響私部門的彈性、效率、多元等特性，影響協力品質。本案而由社會局代表G2與弘光代表H2、H3的回答中，展現出社會局相關承辦人員與弘光雙方在協力過程中，已趨於平等的狀態。而身為公共代理人的弘光，也用更平等的關係與機構互動，使協力關係順利發展。對此社會局代表G2也表示弘光扮演良好潤滑的角色，其代替社會局傳達理念的期待，也補充社會局深入輔導的專業，未因對等關係影響協力品質。

因為你現在等於是公部門賦予我們這個權力嘛！然後也賦予我們等於是資源跟權力，然後請我們去協助！...我們沒有辦法像公部門去要求，我們是用邀請的，我們更柔軟一點，姿態更溫和一點。...等於是公部門結合我們，對對！專業網絡的結合。（H2-58）

我會覺得他(弘光)是扮演一個就是，ㄊ，應該是引導者的角色啦，引導這個操作這個方案，或是認識這個自立支援的概念，...，對社會局來講，他做引導整個機構來做這一件事情的推動的部分，那就，就我們跟他，我們跟弘光再跟機構，他又是一個潤滑的角色。也就是他有某種程度，有溝通一些社會局的概念。對對對，然後把一些我們社會局期待的部分，也告訴機構。(G2-25)

故此，弘光與社會局在角色上互補，由弘光受訪者H2及機構受訪者I4、I5反應觀察，機構有問題可以直接與老師討論，弘光與機構互動亦趨於平等。換言之，在此，社會局與機構的關係也因弘光代理人的角色產生「嫁接」的平等。

其實如果我們這邊遇到問題的話，一開始會先問老師，對，那如果老師這邊其實覺得如果這個問題可以提供給所有機構來做討論的話，對，那我們就會在團督的時候！把這個問題提出來這樣子。(I4-32)

因為跟老師有互相留 Line 阿，有問題我們就直接在 Line 問，碰到了就隨時問這樣子，老師他們也都很樂意教我們。(I5-44)

總之，契約外包的協力關係下，社會局與弘光的關係是直接的協力關係，而弘光與機構的關係屬代理人履行角色，亦形成社會局與機構間接協力之關係，在此討論已包含多種協力關係，因而論及風險、平等、責任、成果互惠的議題時，提醒筆者應注意三方因角色不同，所面臨風險、平等、責任、成果分享內容隨之而異，難以期待「均分」，然倘若如同社會局與弘光，以信任為基礎之策略規劃，應有助彼此角色分工，及後續權責等議題釐清。

(三) 善意的對話

Ansell & Gash (2008: 558) 表示善意的對話為協力過程運作核心，觀察社會局與弘光的對話，能相互理解彼此角色任務帶來的責任與限制，而弘光與機構藉個督與團督的對話，發揮互補功能，然社會局與機構的對話，可能因委外的關係，在本案中角色是最模糊的。

1. 社會局與弘光、弘光與機構間：存在善意的對話

社會局受訪者 G2 表示彼此常會相互討論，弘光受訪者 H2 表示依契約履行製作照顧品質手冊遇到困難時，社會局也同意彈性調整，面對問題時，彼此可以共同解決。另弘光受訪者 H3 在核銷中的描述，可見其能理解社會局層級負責的分工情況，社會局與弘光間已存在善意的協商。弘光與機構間，由機構受訪者 I4 可見雙方更因共同執行計畫，發展更多對話機會。

譬如我們邀請這個日本的學者來好了，那我們想怎麼呈現這個部分。還有就是說，那個表格的設計，譬如我們到機構，這個老師要到機構去做輔導嘛，輔導自立支援相關的東西，那他有些什麼樣的表格。這部分... 會有一些討論... 社會局的期待會是什麼？那他們未來的，可以呈現報告是什麼，這樣子。(G2-32)

因為我們那個 92 年長照，長照的什麼協會，他們有出一本那個什麼照顧什麼手冊對不對！裡面有很多什麼技術啊，什麼照顧的原則的一些 sop 流程！那台中市社會局一直覺得這個東西不合時宜了，他希望，所以那個裡面是包含那一本，可是後來我們跟他們說我們有困難，... 後來他就同意我們就是各種形式，反正你只要改善品質就好...。(H2-42)

例如說財物有問題，對不對，財物的核銷跟跟跟使用有問題，我就有疑惑或是什麼，他們，當他們沒辦法回答的時候，他們就會去問他們的會計室，然後再趕快回答我！所以我們是順暢得，…他們都很盡一定要透過他們，其實他們是很尊重一層一層的！（H3-49）

老師給我們很多的資源，就是包括他來我們機構跟我們討論次數應該是比其他機構，因為規定是要…八次的樣子！計劃書每次有八次，可是，可是老師在我們，在跟我們Run的時候其實來了很多次。包括就是我們隔天要報告，她會先來聽我們怎麼報告的這樣子！（I4-31）

2.社會局角色在委外過程角色較模糊

由機構受訪者的反應，機構大致認同社會局為機構引入弘光良好的輔導資源，但在委外案的協力過程中，社會局的角色是相對模糊的，如同機構受訪者 I3 所形容的：「市府（功能角色）應該都是沒有吧！應該都是弘光阿！」。（參 I3-26）

（社會局）就是找一個很好的協助單位過來，很專業的！其實社會局這個案子發包出去給弘光，都是弘光在處理。對阿，社會局只是出席嘛！只是人到出席這樣子…。（I1-66）

他（社會局）擔任的角色就是維護施教吧！就是可以讓我們一起聚在一起大家互相討論，然後另外一個就是，ㄊ，他們有給經費嘛！給老師可以來幫助我們，所以還是很感謝他們。（I2-56）

對我們來說市府可能沒有，沒有什麼樣的功能角色，可能就做為監督跟評鑑方對於這個的自立支援的支持這樣子。嗯嗯，可是如果以弘光的

角度來看這件事情的話，可能他對弘光的支持會更多這樣子！（I4-41）

市府喔！有阿他就是，我就覺得他是，他就是他就是跟弘光配合嘛！然後就是聘國外的學者來分享！對，就是類似像資訊分享。可是你說我覺得做什麼角色，其實我也不知道他們做什麼角色...。（I5-33）

由上，社會局與弘光的對話，帶動協力過程對彼此的尊重與理解，有助協力共識進行，然也因委外的關係，使得社會局對於機構來說，角色模糊，如此容易走向契約外包的政府，公部門機構輔導管理上的專業與關係將難以累積。據此，社會局與弘光、機構與弘光的對話品質是較良好的，然隨著合作過程，發現待處理的輔具、跨專業合作...等制度問題，皆有待社會局引導時，社會局實占舉足輕重的角色，營造與機構間善意的對話空間。

貳、制度設計影響協力進行

Ansell & Gash (2008: 556) 表示成功的協力有賴廣泛多元的利害關係人共同來反應問題，並透過基礎規則及過程透明讓多元的利害關係人可以積極參與，有助協力過程合法性及信任建立，這也是制度設計的重點。

本案制度互動包含三種關係，首先，社會局與弘光係依契約展開合作，以契約條文及採購法規為主要依循，甚至社會局的行政命令也包含在內；其次，弘光與機構的合作，依照契約內計畫的團督與個督等輔導方式進行；最後，社會局與機構之間，方案開始前，已在老人福利機構相關機構管理法規、評鑑制度，或聯繫會報...等機制下互動，然本案以創新方案為觀察焦點，故以創新方案之契約相關制度為討論範圍。

一、計畫之初未能廣泛包容各種利害關係人

本案於計畫形成之初，係社會局參與研討會，認識自立支援，再由社會局擬訂計畫，形成契約，續依採購法委外（參 G2-7），雖然事前社會局曾藉相關會議宣導並了解機構對自立支援參與意願（參 G1-33），由社會局受訪者 G1、弘光受訪者 H1 所示，可見計畫之初主要為社會局依研討會資料形成，需求係依專家學者提出之規範性評估。再者，理論上，社會局應如劉淑瓊（2005：123）表示：「做為一個拿人民稅收去購買服務的公部門，必須在各種因素的綜合考量下，扮演一個「精明的購買者」（smart buyer），進行「精明委外」（smart contracting）。」，但由於社會服務契約不同於一般公共服務，參與契約委外的社福型非營利組織因為沒有競爭傳統、「入場障礙」（entry barrier）、缺乏正式的評估標準、區域限制等因素，並無法形成實質性競爭（Dehoog, 1984: 69; Kettl, 1993:173; Van Slyke, 2003: 298；轉引自孫煒，2016：4），由弘光受訪者 H1 反應，社會局反應如同王篤強、高迪理、吳秀照（2010：111）實務研究所示，可能以私下個別拜託、有意扶植、向外邀請以及選用有利法規等方式以為因應。

我們一個研討會的...場合裡面，然後弘光正好那時候是承辦了這個，好像也是自立支援的相關的方案的發表，邀請日本學者來，那我們就發現這一個案子，...那我那時候的想法就是說，...如果是這個案子可以有一些合作的話，也許我們可以做不一樣的一個機構的提升服務品質的方式。（G2-3）

剛好有個機緣就是八木先生他們來，他們要上課，講自力支援這個區塊，那我就跟○○（社會局承辦）說，那你們去聽好了，...後來他們那天承辦，還帶一個助理，還有他們股長三個人，真的坐一天喔！...所以後來聽完之後，我是後來有點了解，他這些資料拿給他們科長，他們就決定這就是我們要的。（H1-7）

然本案利害關係人包含機構服務的長者、家屬、機構業者及關心此議題的社會大眾，計畫未能廣泛包含相關利害關係人，這個原因值得進一步探究。尤其是機構，可能也因無法事先討論，導致財團法人型、私立小型等各機構間，其實需求不同，導致部分機構是為「配合」社會局（參 I1-6、I3-6）。

二、社會局提供弘光較高專業自主空間、有限契約彈性空間

（一）清楚規則與場域獨立性提供弘光專業自主空間

社會局受訪者 G1 表示通常與弘光的過程討論多尊重專業，對此，弘光受訪者 H2 提到公部門在操作面沒有給弘光太大壓力，同時，弘光受訪者 H1 表示互動主要依契約內容，清楚規則與場域獨立性以提供弘光專業自主空間。

譬如說會有研討到八木老師會過來，八木部長啦！他們花水木集團的那個部分。講師的部分喔！或者是一些時間邀約，譬如像團督的方式，要請機構，然後或者是機構要派幾位，...通常都是他們在討論，呵呵！我們尊重專業...！（G1-37）

我覺得這中間很重要就是你的初步規劃很重要。對！你前面的規畫都很清楚了，你的邀標書裡面也很清楚，就按照那上面的規定去做，你沒按照上面的規定去做，雙方都會有意見，對不對！所以他上面寫清楚了以後，後面這些問題基本上就比較不會存在。那他要求你要有什麼成果，你成果如何呈現，你就按照那個規定來呈現就對了。（H1-36）

就是在制度面上他們是抓得很緊的，但是在操作的品質上他們是信任弘光，然後也沒有給我們太大的壓力啦！（H2-59）

上述觀察，社會局在輔導方式、內容等專業幾乎完全授權與弘光，其中，初步規劃清楚，有助雙方任務進行，此外，導入過程，弘光協助調整機構評鑑順序（參 H2-17），形同代替社會局於機構立場考慮其需求給與過程協助，在此場域的獨立性不僅提供彼此彈性與合作的空間，弘光的處理也替社會局增加回應性。

（二）契約彈性空間有限

1. 契約關係影響合作延續性

依據劉淑瓊（2011：466）實證研究歸納公私部門對政府採購法主要有三個抱怨：一是採購程序繁瑣冗長，二是彈性不足，三是因著契約期程及重新公開招標規定使得契約關係不確定性高。弘光受訪者 H3 對經費使用的描述回應彈性不足，H1、H2 對於公部門預算的不確定性，影響服務是否能持續導入，契約關係也落入不確定。

因為公部門已經給你預算，已經幫你做了這些的預算規劃，對啊！因為這個是一個成本嘛！…因為你未來資源會越來越少嘛！你們第一年是這樣的預算，第二年絕對不會有這樣的預算啊！（H1-22）

他如果只是把他當一個，就是說，一件事情來做，他很可能就做做做就沒有了，所以我也很擔心說，今年經費如果沒有再繼續下來，有多少機構可以持續做下去…。（H2-119）

2. 經費與資源足夠性與否，社會局與弘光看法不同

社會局受訪者G1認為以餘額認定本案經費應是足夠（參G1-31），而社會局受訪者G2對於經費是否足夠，認為這是個難以界定的問題，且但已盡力爭取；弘光則認為經費不足，所幸社會局同意本案流用，增加經費彈性（參H3-74）。

應該說我們編的資源，就是我們現在目前就只能有這些資源，所以他對我來講，我就是只有這麼多！所以我沒有辦法說他夠不夠！...如果說對我一個執行我覺得。對，主計給我的資源當然不夠，譬如我要三百萬，他只給我一百五，當然是不夠的！可是我在這個方案裡面，已經投入了百分之百的資源進去！...。（G2-23）

我會覺得有些資源這東西，也不是說我政府就一定要準備好，應該是說，我會覺得我們目前來講，很多資源是輔具的資源是不夠的！...人啦、工具、輔具，可能都需要再補強的，都可以再增加的。（G2-24）

反正我就是那時候經費不夠，我 B 案的執行經費不夠，所以，但是我 A 案有剩錢，...我們要流用還是要經過社會局同意，去告訴他們，我們為什麼要流用錢，然後怎麼算，然後整個那個，才可以流用過來...(H3-74)

社會局認為資源是個責任難以歸屬的議題，在此見到社會局有限經費下，關注執行面是否符合契約，至於過程所需輔具或其他資源，態度較保守。

3.經費使用與履約裁量缺乏彈性

（1）弘光認為經費核銷與公文往返影響效率

弘光受訪者H3的經驗中，與社會局報備與核銷的行政程序繁瑣，影響效率。同樣的，吳英明（1996：89）表示公私協力中，公部門在過程監督過多，以及政府機關層級複雜，造成私部門難以配合或貫穿等運作的困境，亦呈現於此。而由其訪談可看出H3能理解公部門重視課責的價值，幸而承辦人員的態度在此為助力，增加彼此合作的包容度。如同王篤強等人（2010：123）發現，承辦人員可溝通協調的彈性是工作順利推動與否的要件。

我覺得每件事都有需要調整的地方，...第二個真的我老實講，覺得錢難用，可是我覺得雙方都有疑慮，...我是覺得核銷對我來講太累了！我覺得經費可以增加啦！（H3-72）

我有問說你們為什麼每次那個辦活動，要寫公文給你們，他們說這是規定阿..然後我甚至有一次跟那個會計室說，...我說可不可以用那種監考的模式阿，...讓他簽收就好，不要收據可不可以，然後他回我說上面規定，...真的就是我對於核銷跟那個要寫公文之間是很不滿的！對我來說太沒效率，然後也不必要。（H3-78）

後來負責的是另外一個男生，..然後他也是新新的，可是他態度很好耶！...○○跟他都很有耐心，承辦人員也是關鍵啦！如果你態度好，我就大家都好！（H3-80）

觀察經費使用與履約裁量缺乏彈性，咎其原因，應受公部門制度文化所影響。換言之，在履約過程，如同陳敦源與張世杰（2010：49-18）所指，社會局與弘光亦面臨公私協力伙伴關係「課責與效率」及「可治理性與彈性」的兩難困境，可想而知，公部門依法行政的制度系絡與夥伴關係強調的信任為不同的價值基礎，二者未必可互相調合，因此，對社會局而言，包容的參與常可能會限縮於與弘光專業判斷餘地，但回到契約規定，社會局仍會選擇謹慎行事，以程序合法優先。

（2）本案計畫中，對於後續已可自行執行的機構，繼續配合執行造成其重覆行政工作

在機構受訪者 I3 會內已有相似的方案，自行導入的過程，但又須因應社會

局相似方案的行政報告，造成機構在輔導與被輔導者間重覆的行政工作，對 I3 而言也是增加行政工作。

就是我們現在是不是基金會有人在做這件事嘛，我們自己本身就有無數個長輩已經都按照這樣子，都已經正常起跑了。可是現在因為據社會局他們的，社會局的部份委託弘光的部份，是不是還是有其它的固定的行程，譬如說多久要個督、多久要團督，那你這樣這邊我也有配合嘛，那邊還要配合那我就會重疊性。(I3-58)

綜觀，對於自立支援導入，機構 I3 面臨自行導入與配合導入雙重的行政工作，反應社會局在本案進行與未來發展之際，未對各機構進行需求評估及資源盤點，例如機構 I3 為資源較豐富的財團法人型機構，其後續發展可能已由初期配合之「受培力者」發展為「培力者」，甚至可能為機構式服務知識整合中心之潛在單位。此外，計畫之初缺乏資源盤點，了解輔具及相關可用財力、專業人力現況，難以適時支援計畫所需資源，也影響推動上效益。此外，觀察社會局與弘光討論多為行政配合面，對於經費與輔具、資源問題，仍待更進一步聚焦。換言之，契約之設計若能事先進行需求調查、資源盤點、包含多元利害關係人，將更有助社會局策略規劃，提供較佳合作環境。

三、參與規則促使透明過程，有助三方協力進行

(一) 溝通方式多元，有助彼此參與

在合作期間，三方藉由電話、通訊軟體 Line、公文、會議討論，特別的是，計畫中，弘光對機構的團督，也扮演一種透明的過程，如社會局受訪者 G2 所言，社會局也參與在過程，了解進度與方向，甚抱持「一同參與」的角色，與弘光一同完成執行面的工作。

會議也有啦！那電話或是 Line 都有啦！那甚至也有 A 案，就是那個 A 案 B 案的那個組阿，對！跟老師群組，那老師有一些什麼樣的，譬如說要訂定會議、還是說委員（敲時間），或者徵詢意見來說。也可以透過群組，當然或者是電話啦！再來通常都是群組阿，再來就是電話，再來就是公文聯繫，這樣子！（G1-36）

就是說這個方案，不會只是讓弘光自己一個人做！那社會局的角色應該都會出現，不管如果今天有空，一定都會參與團督的工作！或者是○○（承辦人員）有空，我就會請○○（承辦人員）過去了解。所以在整個合作的部分，或是互動的部份，我覺得我們就是一起，一起來。（G2-31）

那至於弘光跟他們對社會局來講的話，我覺得很重要就是說每一次的團督，我們都知道他在做什麼，我們都知道他在做什麼，我們就很清楚知道說，弘光做了些什麼事情，他們跟機構督，團督的內容大概是什麼，對！其實某種程度就是很清楚的知道他在這一個方案的用心程度，和執行的效果這個過程，過程裡面，對，是看得到！（G2-35）

（二）明確參與規則有助聚焦創新方案發展

1. 導入前的說明會隱含政策宣導

社會局受訪者 G1 表示藉會議，邀請機構來認識自立支援，隱含政策行銷、觀念的溝通，並藉聯繫會報了解機構的期待，同時，說明會中，弘光受訪者 H2 代替社會局與機構倡導服務改變的重要性，強化機構加入的信心。

我們算是在盡量在推廣啦！...，可能只是我們的聯繫會報，我們請，我們請弘光的老師來加這一堂課，來講述一下自立支援，然後來徵詢一下

他們的意願。(G1-33)

我覺得我試圖跟他們(機構)營造一個夢想，讓他們知道說這個夢想是有可能，他就在你手上，就在你現在。...就是我們，你我的父母，我們最擔心的事情即將得到改善，第二個，不只你的父母，包括你我的未來，所以我那時候是從我們的個人，我們的父母講起，然後才帶到，如果你們機構可以幫我們這個忙，我們非常感謝你。(H2-74)

2.參與規則有助過程透明

本案依契約，弘光需辦理說明會、團督、機構個督，並輔導機構呈現成果發表，同樣的，機構有義務參與團督、個督，並共同發表成果，因此參與規則，使社會局、弘光、機構間運作過程透明，機構操作的問題會直接與指導老師討論，並藉團督討論，激發彼此想法，刺激機構思考如何解決問題，因此團督也提供一個教學相長的平台。社會局受訪者 G2 也在團督中看到機構分享、學習。

然後我們有團督嘛！對不對！然後有課程的訓練，那大家就會一起討論，就會找有遇到，每家的主題不同，那要作的東西不同，然後他們就會討論說，我在這一塊遇到什麼問題，那別家沒做嘛！可是大家就會聽到，那他一聽到，就會想我也可以試試阿！或者怎麼樣！這樣子，那這樣腦力激盪、還有實務的經驗交流之後呢！就進步蠻快的。(H3-31)

其實如果我們這邊遇到問題的話，一開始會先問老師，對，那如果老師這邊其實覺得如果這個問題可以提供給所有機構來做討論的話，對，那我們就會在團督的時候！把這個問題提出來這樣子。(I4-32)

跟老師就，老師就剛剛的模式就我剛講的，他就是定期來個督，就說喔好！你們現在長輩進行怎麼樣阿！啊有沒有問題阿？那我們就提出問題嘛！那如果有，沒有問題那就沒有問題嘛！好好繼續做，就這樣子。

(I3-30)

我們大部份也是有問題的話，我們都是跟○○老師下去聯繫，那其實在運用她十次來的團督，每次團督我們都會去討論出現的難度、問題。那我們就是在會議中，就是大家一起去絞盡腦汁，一起去想想辦法去克服！（I5-42）

團督等規則的設計，對社會局而言，可以了解執行方向是否在期待內，並給予相關意見；對弘光而言，可以增加過程責信。而在弘光與機構的合作中，機構除可在其中獲得個別化的輔導，同時，團督也可促進機構間彼此良性競爭。

四、社會局以評鑑加分為誘因影響有限，機構認同本案輔導資源及後續口碑效應

（一）以評鑑加分為誘因之影響有限

一般而言，評鑑創新指標為較難得分的加分項目，社會局受訪者 G2、弘光代表受訪者 H1 表示本案以評鑑創新指標加分，來提升機構參與動機（參 G2-27、H1-20）。由機構受訪者 I1、I4 回應可知，機構受此誘因的影響有限。

公部門跟私部門，評鑑好像說創意可以滿分而以，呵呵，哈哈！就創意阿！我跟你講，沒有做自立支援是這樣子做啦，現在有做自立支援也是掛一個自立支援啦！（I1-115）

其實一開始沒有這樣子想（希望能夠在評鑑那邊，獲得比較好的成績），

一開始是想喔！有個免費老師會來幫我們帶一些評鑑的，看些內容這樣子，正好正好就是我們有想要參與這個活動，正好也是蠻多符合我們需求的地方這樣子。（I4-27）

（二）創新方案與評鑑制度相扶相成

1.創新方案導入符合社會局機構評鑑之輔導需求

弘光受訪者 H4 提醒評鑑呈現的是書面資料，無法在操作過程給予機構協助，然本案導入補充此層面，倘若就制度學派觀點，組織的運作與生存深受國家規定、專業實務、社會文化價值等制度環境影響（劉麗雯，2004：42），公部門以評鑑做為機構輔導管理的方式，而自立支援方案正好可以達成評鑑指標的期待，正可回應公部門的管理方向，有效回應制度面的期待，所以受公部門採用。

應該這樣講評鑑東西有些是書面的東西。所以如果說能夠有實質上，能夠去證明一些在改善住民或是幫助住民做一些什麼的努力，我覺得他們應該在這個方案的目的，也可以讓他們去增加一些評鑑的那個加分這樣子。（H4-16）

2.創新方案導入內容與評鑑指標關連性高，機構普遍可接受

弘光受訪者 H1 表示自立支援導入內容，與指標關聯性高，若藉輔導落實服務，評鑑成績也會隨之提升。具體而言，機構受訪者 I3 以評鑑指標中「提升長輩自我照顧能力」，係依巴氏量表進食、梳洗、走路、爬樓梯...等評估項目，而自立支援以零尿布、零臥床、零約束為目標，提升長者巴氏量表功能的同時，也達自立支援三零之目的。

你指標內容（機構評鑑指標）都有啊！對啊！照護品質。…一方面也幫

他們（機構）在評鑑方面做準備，所以他做下來後，他有很多指標就會達成，自動達成。帶去如廁啊！好幾個生活照顧的專業，那幾個指標都有。（H1-19）

這是評鑑指標裡面本來就有一個指標就是說「如何提升長輩自我照顧能力」，都一直有在做，...從長輩的巴氏量表，巴氏量表就是他可能有從進食，然後從梳洗、然後再來就是他要平地走路啦！或是說他要轉位，平地上下移位，爬樓梯，或者是他要沐浴，這個巴氏量表裡面都有這個項目。（I3-10）

對照 102 年、105 年社家署公告之老人福利機構評鑑指標，三零其實涵蓋「提供服務對象自我照顧能力之協助與促進情形」、及「服務對象約束處理及監測情形」、「提供重度失能臥床服務對象日常活動情形」、「提供服務對象下床服務情形」、「提供有失禁之虞服務對象定時如廁服務情形」...等指標，差異在於評鑑指標比較類似過程目標，而三零較類似結果目標。故可理解機構受訪者 I1、I3 所述機構「一直都有在做」之回應（參 I1-5、I3-10）。

3.評鑑制度有再議之空間

由社會局受訪者 G1、及機構受訪者 I1 反應可見機構對於「評鑑」這項制度認同度低，應對監察院（2016）調查報告，顯示評鑑制度有再改善空間。

我說比較起來喔，比較起來，評鑑機構當然會說是在浪費錢啦！...這是在刁難他們（機構）啦！那相對在自立支援來說，是比較正面一點，呵呵！比較不會聽到這一些的部分啦！（G1-72）

你常在說長照 2.0 人在哪裡、錢在哪裡？好！錢你去想辦法，阿人咧？沒人阿，為什麼沒有人？人家不做長照這一塊阿，為什麼？我去做長照這一塊我被限制阿，限制那麼多，動不動聯合稽查，一下要評鑑，一下動不動家屬要來 murmur 什麼的，幹嘛阿！而且覺得不被不被不被保護…。(I1-111)

換言之，評鑑指標也許有其正當性，但如何落實指標，是制度、資源環環相扣的議題，非機構一己之責，倘若僅以指標要求機構，而缺乏配套措施，將難以實現公部門管理目的。

(三) 新法規施行、公部門經費投入、品質提升後帶來的口碑、及成本降低等經濟效益為實質誘因

弘光受訪者 H2 評估機構業者正面臨新法（長期照顧服務法及相關子法）上路，部分機構擔心未來規範提高，加上競爭者越來越多，需設法提升自己的競爭力，否則將被淘汰，所以新法即將施行也是本案的背景推力。社會局受訪者 G1 則指出本案導入除有助機構形象提升，也降低機構的人力、尿布等照顧成本，應是機構參與動機，同時弘光受訪者 H1、機構受訪者 I5 認同形象的效益。

所以你這個誘因，除了告訴他們這樣會提升品質以外，你的形象會提升，很重要就是你不必付出什麼經費，因為公部門已經給你預算，已經幫你做了這些的預算規劃，對啊！因為這個是一個成本嘛！（H1-22）

其實一開始沒有這樣子想（希望能夠在評鑑那邊，獲得比較好的成績），一開始是想喔！有個免費老師會來幫我們帶一些評鑑的，看些內容這樣子，正好正好就是我們有想要參與這個活動，正好也是蠻多符合我們需

求的地方這樣子。(I4-39)

(新的長照服務法將上路)大家其實都很怕被淘汰，所以想盡辦法要讓自己的品質提升，然後也要讓自己有一個，就是，提升的方法或依規，所以大家都很願意嘗試啊！所以我覺得根本裡面，大家其實都有點怕新法的成立，所以這是多種對對對！不得以大家就不得不做了！因為再不做就生死存亡之間了。(H2-114)

嗯！我們覺得應該是說，你照顧得好的話，你照顧的口碑會出去啦！…可以吸引到更多入住他機構，這行銷是一點誘因啦！…他們一定會還是有照顧，照顧，照顧成本的降低。因為長輩，長輩少了尿布嘛喔！…健康程度比較高的話，那當然對他們來說，亡，長輩可以自己吃飯，可以自己上廁所，你甚至陪都不用陪阿！說不定進化到，可以自行洗澡，連抱下床都不需要，零臥床一定是對人力的付出來說，是一定比較減少啦！（G1-61）

我會覺得說真的你納入這個東西進來，你反而更有家的感覺，讓，如果你站在老闆他那一邊營運方面也覺得生意會越來越好，對，那口碑當然是越來越好，那因為這，當這在這個當中，我們也會相對去要求他的照護品質，那品質好的話自然生意就會好。(I5-5)

觀察上述，雖然社會局善意以評鑑加分為誘因，然缺乏實質益處，機構未必有意願配合計畫；反之，隨著計畫執行，服務品質改善後帶來的口碑，其經濟效提供機構具體誘因，較吸引機構跟進，尤其是自負盈虧的小型機構。更進一步來看，長照 2.0 中，對於機構式服務品質提升，應可考量將實質誘因放入制度設計

中來引導業者。

（四）依據障礙等級核定之身障托育補助，降低家屬參與意願

值得注意的是，弘光受訪者 H4 表示導入後，長者身體功能變好，障礙程度因而減輕，而現行身障托育補助會因障礙程度而異，換言之，若障礙程度減輕，其障礙津貼或以身障身份申請入住機構的補助比例可能因而降低，補助降低時，家屬自行負擔變多，將影響家屬參與意願。

可是有些家屬會覺得說，那如果參加這次自立支援之後，我的長輩進步了，然後也真的能夠真的走路阿，或者是能夠自理的，那我的補助是不是就變少了，呵呵，就是他的身障層度阿失能程度阿！嗯，對！那我的補助就變少了這樣子。（H4-54）

嗯，就是，對，類似他們機構補助，因為每個人不一樣嘛！那依照你的程度！（指失能程度）對對，去評估你。嗯，所以家屬會提出這樣的疑問，那這樣補助就變少了，那我負擔是不是會變多了！（H4-55）

綜上，觀察本案導入，機構在價值面與操作面接受度高，同時可達評鑑指標期待，導入後，機構獲得口碑，也帶來經濟效益，因此在誘因設計中，應可善用此善好循環，吸引各界投入。倘若能包容各種利害關係人參與、資源盤點、對機構需求調查能將促進制度完善。同時，對於使用托育補助入住的家屬而言，功能恢復可能影響其參與意願，或衍生其他道德風險議題，這是接下來的挑戰，提醒制度設計上，應考量誘因是否可帶來目標延續性，能否鼓勵機構持續維持服務模式，或於不同協力階段及不同協力對象提供不同誘因，並同時檢視推行過程帶來的制度障礙，做進一步規劃。

參、多元培力領導者發揮關鍵影響

如同曾冠球（2010：84）所指，協力涉及不同行動者，彼此各有其目標與利益，使協力過程困難度增加，公部門衝突管理工作將影響治理績效。創新方案中，弘光身為社會局公共代理者，因此其跨域協調能力將影響協力績效，此外，社會局、弘光、機構其中各組織皆有中高主管的支持，各有不同分工及培力對象，形同多元培力領導者發揮關鍵影響本案得以推動，以下分述：

一、社會局培植弘光為老人福利機構輔導者

本案社會局藉研討會了解創新方案（參 H1-7），委由弘光來執行，一來讓弘光有參與公共事務，改善社會問題，二來社會局身兼監督者的角色下，難免與機構存在緊張與權力不平等的關係，不利合作，因而期待培植弘光運用其代理人角色輔導機構，讓機構感受其善意，同時也發揮問題解決積極的角色。

我們那時候覺得說，ㄟ，如果說弘光他持續都在關注這一件事情，也許可以由學術界，因為政府部門跟民間關係有點上對下。那如果說有一個第三方來，然後把一些他們所學的這個專業的知識，也可以帶進去的話，搞不好更能說服機構，ㄟ願意執行這件事！對！（G2-6）

所以我覺得蠻大的關鍵就是，那時後包括蘇股長，跟那個陳見花科長，他們兩個扮演非常重要的角色，因為他們，我覺得他們有蠻大的推動力量...。（H2-12）

因為我們跟機構的關係，本來就有點上對下的關係！因為沒辦法，我們被法令上賦予的，就是稽查他們！對，那我們也希望透過這個部分，弘光協助的部分，機構他某種程度也認同說，其實社會局的角色也不是只

有管理你，我們還是期待我們可以一起往好的方向走這樣子。(G2-45)

我覺得市府的角色，在那很多媒體宣導上面，我們也是在引導就是說，大眾對於照顧的概念，因為我覺得光是靠政府力量其實是不夠的，應該是每一個受照顧者的家屬看，有沒有這種概念。(G2-28)

歸納分工，社會局挑選能力勝任、具策略思考能力的弘光為受託者，自身角色由機構輔導者轉為履約管理者，同時為觀念倡導者，社會局主要培力的對象為弘光；面對社會大眾時，社會局主要類似倡導者角色，同時教育社會大眾認識機構式服務品質，培力社會大眾一同關心、影響機構式服務，同時讓代表市場的社會大眾去引導機構式服務的發展。

二、弘光培植老人福利機構為服務品質影響者

導入過程，弘光受訪者 H2 一再確保本案可持續立足在「服務品質提升」的目標上，二來盡量在社會局、機構、與弘光團隊內部各種專業中…等各個利益關係人間，使利益調和（參 H2-84），讓本案持續運行，除發揮「協助型的領導」角色，也培植老人福利機構成為自立支援服務提供者，甚或未來機構式服務的影響者。

例如說像最近北部要找我們去演講，那那個題目是說以護理的觀點如何，阿！就是說，如何看待自立支援這件事情，那我就跟他講說，我不要這樣講，因為現在大家是在，應該是屬於不要分彼此的時候，你不要說你從護理來講，你應該是大家以老人家的觀點，回到以人為本，這才是我們要做的，那到底怎麼做比較好，那就是大家要商量。(H2-26)

我覺得我試圖跟他們（機構業者）營造一個夢想，讓他們知道說這個夢想是有可能，他就在你手上，就在你現在。就是，大概怎麼樣，就是我們，你我的父母，我們最擔心的事情即將得到改善，第二個，不只你的父母，包括你我的未來，所以我那時候是從我們的個人，我們的父母講起，然後才帶到，如果你們機構可以幫我們這個忙，我們非常感謝你，我大致上的想法是這樣。（H2-74）

由弘光受訪者 H2 對機構的充權，讓機構工作人員體認自己可以發揮更大的功能，充分發揮催化領導者的角色，有助協力關係的推動，而機構中，又屬機構主管為推動關鍵，由下分述。

三、機構培力工作人員成為照顧技術種籽

（一）機構主管的支持對本案有重要影響

林金立（2016：365-366）指出在實踐過程，機構主管的認知影響導入成效，尤其是當主管面臨案主權益與照顧效率的決擇時，常回到後者，因此，弘光受訪者 H2、H4，與機構受訪者 I1、I4、I5 皆提到機構主管支持實為關鍵，具體而言，主管願意於工作分配、機構資源上給予工作人員協助，發揮實質的領導使能，也為本案導入增加助力。

外在條件也是他們主管要願意支持，例如說說舉個例子像，像○○我最近去輔導他們，就發現說他們其中一塊做沐浴，...但是工作人員就反應說，可是為了讓老人家，我們得等他洗，那相對就比較慢對不對，他們主管就討論，後來就讓他們每個人洗得時候，一組可以少洗兩個，這就有差啦！（H2-127）

需要他（機構）裡面內部，可能護理長或是有這個能力決策或是影響力的人，能夠支持做這件事情才有辦法。（H4-52）

所以我說如果自立支援這一塊，如果他們（機構）的領導階層沒有投入的話，是做不起來！對！他們是沒有資源的。（I1-75）

因為我們是有我們主任支持我們，我們主任說如果我們想要做就試試看，然後因為有她的支持，才能夠順利的推動會議阿跟體驗阿，然後接下來就是這一連串的過程。（I4-6）

...我們的機構，主管他們也覺得這個是一個不錯的，...應該說不錯的構思，所以他們覺得說，就是我們當然要讓我們機構是越來越好的所以就參加了。（I5-3）

（二）機構培力工作人員成為照顧技術種子

機構 I3、I5 將此照顧技術擴散至其他機構，而在 104 年計畫結束後，機構受訪者 I1、I2、I3、I4、I5 表示仍持續該照顧方法（參 I1-104、I2-88、I3-15、I4-81、I5-57），顯示機構自行培力的成效。

就是今年（105 年）我們也會推這樣子，因為傳善獎的關係，所以我們也會推這樣子的一個活動，甚至我們內部要產生種子員，去教導全國 13 家機構，所以現在我們在推的，我們中心已經內部有 4 個種子員去輔導，包括外面的老師，已經加起來就是 10 個輔導全國有 13 家來參加這個活動，我們是更擴大...。（I3-12）

因為我們在 104 年的時候，我們那時候參加弘光的這個自立支援活動的時候，因為我們有，我們有兩間機構出去參加，就是有去參加，然後其中有一間機構³，我們有代表出去參賽有得獎，那因為中央主管也很肯定。對，所以我們就把這一套東西自己帶回來自己做。(I5-64)

七家全參加！我們就是等於說開課。聘老師來看，讓我們的員工去參與，讓他知道這自立支援是怎麼執行的！然後因為這變成各專業都去上這個課阿！營養師、社工包含連照服員通通都去。那之後就開始讓他們老師也會帶領我們，那有問題我們也是在課程課堂中去跟老師詢問！
(I5-70)

張建威、曾冠球（2013：140）在臺北市長期照顧管理中心組織運作協力研究中，發現組織高層態度影響長照網絡關係發展與走向，亦牽動成員參與積極度。因此，本案社會局主管、弘光、機構各組織皆有中高主管扮演主要推手，使本案在經費、計畫執行、機構參與都獲動力。其中，弘光更是占關鍵角色，承上啓下帶領機構執行，不僅主動替社會局凸顯其重要性，並替機構考量評鑑負擔，或主動協助輔具相關器具借用，抑或增加輔導頻率，協助機構，顯示弘光為積極培力的領導者。而社會局培力弘光成為代理輔導者，弘光培力機構成為照顧品質影響者，機構培養工作人員成為技術種子，協力過程系多元領導者促成。

³依據本案 2015 年 11 月 16 日研討會會議資料，該集團另一養護中心於 2015 年因本案獲衛生福利部國民健康署高齡友善健康照護機構創意提案獎肯定。

第三節 協力成果

協力關係的優點在於能創造出更多附加價值、促使創新、預防重複、解決複雜需求、提升永續經營的能力、更容易回應地方問題及促成社會的凝聚（NCVO, 2000，轉引自謝儒賢，2002：92）。由訪談資料回應，可見創新方案共同解決機構式服務品質問題，並提升社會局、弘光、機構三方永續經營能力，以下由機構層面、計畫層面來探討自立支援導入過程產出。

壹、機構層面

一、機構獲得口碑、降低營運成本

對機構業者而言，尤其是自負盈虧的小型老人福利機構，營運負擔通常為優先考量，創新方案導入後，機構受訪者 I4 因獲肯定，預約量增加，機構受訪者 I5 表示尿布等使用量降低，減少營運成本，進而增加機構業者導入的動機。

因為我們機構有在做這個事情，那可能名聲有傳出去這樣子，就是可能會會那家屬會介紹給其他家屬，就是說有可能會你會讓阿公阿嬤恢復這樣子，所以我們就是目前還在排隊，還有人在排隊，預約的人數有變得比較多。（I4-78）

我覺得（導入後）用物料就節省很多！以前你看可能要營運，如果要講我可能還要考慮到這些耗材的東西，尿布阿、看護墊那些的！可是你看喔，光尿布這部份就省很多！（I5-21）

我覺得就是我們的住民變很開心阿，而且我覺得他們更肯定我們的機構，家屬也很肯定！（I5-52）

就（跟弘光）關係變很好阿，而且就像那弘光，其實也是跟社會局一樣，他可能聽到我們大愛，喔！他們有那個自立支援很成功的那個例子！對，就是其實是變成說，好像有點打響我們的知名度。（I5-59）

二、工作人員獲成就感

林金立（2016：374）在自立支按照顧臺灣的實證成果中也提到工作人員價值感提升，離職率下降，人員開始年輕化，同樣弘光受訪者 H1、H2、機構受訪者 I1、I4 皆表示機構工作人員於過程獲得照顧知能、成就感，弘光受訪者 H3 表示成就感，也反應在弘光輔導者角色上，機構受訪者 I5 更表示因此導入後工作量減低，成就感與降低的工作量皆為協力帶來的附加價值。

可以看到各個機構，各個機構都有老人家用這樣得到改善，ADL 都上就提升，分數都上升嘛！那再來就是我覺得那個機構有參與這個活動的，基本上我覺得他們還蠻有成就感的。（H2-135）

就是他平常工作就很辛苦啦！不是說做這個案子才辛苦這樣，所以他們也希望被人家看到嘛！其實當他是一個 term memeber 的時候，因為他們是參與這個案子的人，他也會有光榮感喔！（H1-59）

其實我加入這個目的，其實最好的狀況是工作人員得到很好增強的能量，自信心阿！...他們會覺得這是一個有學術、有背景的一個執行的計劃，他們等於也在參與（專業度）對！那個感覺不太一樣！（I1-99）

效益就是我們機構有一些照顧過程的改變，...給想要讓阿公阿嬤有這樣恢復的可能，這樣的一些動作這樣子！譬如說吃完飯之後會站，會讓阿公阿嬤希望他們能夠站起來，走路到房間，而不是輪椅推進去房間！那如果有院民產生一些改變，有恢復他的可能，家屬看到了也會比較開心，那也會跟我們的照服員很多的鼓勵這樣子！（I4-76）

而且相對其實，當住民自己可以功能提升之後，我們相對的工作人員他要去協助他的部份就減少，那我們工作內容就不會變得那麼多。（I5-55）

對我們喔！就教會一樣東西，會有成就感這樣子，...那你就會想說，可以幫更多得機構，因為我們以後也要住機構！對不對，我以後如果要住機構，我希望我的機構能夠好好的帶我阿！（H3-59）

內政部（2015b）長期照顧量能提升計畫顯示長照人力缺口待補充，對此，提升工作人員價值感，或許可為長照人力缺口帶來些許策略與助力，使協力發揮回應問題與永續經營能力，為長照人力缺口帶來策略方向。

三、長者能力恢復，家屬認同服務

弘光受訪者 H2、機構受訪者 I1、I4、I5 分享長者進步的情況，長者因功能恢復獲得尊嚴，同時家屬也肯定本服務，I5 更指出其他家屬受成果鼓舞，也希望接受導入，提高家屬對練習的接受程度。

最後那個報告，大家的分享，我是覺得說大家都有成長嘛！...然後針對那個什麼不約束、不尿床、不尿布這些大家都有些提升。然後 ADL 因為這樣都有改善。（H2-136）

他孫女很開心說我阿嬤進步很多阿！...坐那個學步車，走得非常好，老人家也會去廁所大便、尿尿。可以自己走去廁所尿尿，她孫女就很開心阿！結果肺炎就兩天而已，肺炎就沒有了！所以後來也是很感謝就是說，至少在她離開那一刻她會走路，在她的印象中！她是進步的。

(I1-38)

就是我們預設的目標，阿公阿嬤成功的達到。...我們一開始預設四位，然後因為兩位的身體狀況不行，所以變成兩位，然後這兩位已經成功完成了他的任務，就是能夠零尿布。兩位都是零尿布，然後我們就加入第三位...，還在努力中...。(I4-74)

主要原因是我們住民有恢復，那住民狀況恢復了，家屬看到也是很開心，...那家屬一開心對社會就會有良好的效應這樣！（I4-94）

我們目前還有一個是，他本來已經疾病已經很嚴重了，那已經退化到連走都不行，可是我們要用這個活動再帶入，而且去鼓勵他！他現在多棒，不需要包尿布，可以讓我們帶著去上廁所，拿著四腳拐就自己去，他好開心！（I5-18）

家屬更信任我們！...執行這個過程當中之後，其實很多家屬都有看到，其實可能不是本身參加這個活動的家屬！對，他也會說那個阿嬤好厲害喔，越來越進步了，那我媽媽是不是也可能可以參加？（I5-57）

綜上，長者身體功能進步後，工作人員在服務、家屬、專業上皆獲得認同，亦降低照顧負荷，機構有了行銷亮點，並因減少尿布使用，降低營運成本，由

2015 年 11 月 16 日研討會會議資料中也呈現相同成效，這些成效又會鼓舞工作人員與機構持續投入，長者能力恢復創造多贏，尤其機構也在協力過程同享協力綜效。

四、「長者功能進步」帶來促成協力的動力

如同劉麗雯（2004：56）針對台中長期照護機構網絡建立之評估研究，研究指出案主與資訊是協調合作的主要元素，應對本案「長者能力恢復」為啟動良性循環的關鍵點。弘光受訪者 H1 提到導入過程，機構看到長者功能進步的成效，同時機構的付出會受到家屬回饋，又增加機構努力的動機，弘光受訪者 H2、機構受訪者 I3、I4、I5 也有相同回應。因此，過程長者的進步對協力帶來動力，同時鼓勵機構業者與弘光。

當你做到幾次之後，他們（機構）就慢慢發現：「不錯喔」，如果他們又受到家屬的回饋的話，因為這個一定要簽同意書嘛！那家屬有的常常會來，以我（輔導）的機構，家屬來就說：「這真好！這真好！」對！他們（機構）又受到鼓勵嘛！當他受到鼓勵的時候，他當然就會有動力啊！
(H1-29)

而且第一線工作人員有沒有收到老人家成長的感動，那個感動有沒有，是個支持他們有沒有要繼續做下去...。(H2-127)

他們做完第一季之後嚐到甜頭了，他們覺得長輩真的從本來自我完全獨立照顧的是 14%，已經提升到 21%，就是說巴士量表的能夠獨立自我照顧的變多了！他們也覺得說前端雖然辛苦，可是長輩真的看到進步成效，所以他們也慢慢在半強迫式的情況之下，他們也樂於接受這件事。

(I3-22)

中後期就是因為發現阿公阿嬤有真的有改變、有恢復，那有恢復的狀況下我們也樂見於他的恢復，那我們也是有獲得很多的成就感！所以員工也就漸漸接受這件事情，然後會願意比較配合我們去做這件事情這樣子。因為他們知道阿公阿嬤這樣做會恢復，他們的他們的工作量就會降低...。(I4-50)

但是那時候有一點成效了，他們看到有一點點成效，他們就覺得...好像真的可以喔！(I5-48)

吳肖琪等(2016:52)表示國內高齡者之健康促進策略，較缺乏對失能者進一步之預防、延緩失能之相關政策，延長其健康餘命。對此，創新方案導入使機構提升永續經營能力，創造機構、長者、家屬三贏的可能性，亦回應台中市社會局機構輔導的需求，三方協力結果，同時也針對失能者，補充健康促進政策。

貳、公共管理層面

一、計畫提升機構服務品質

機構受訪者 I1、I2 表示能力恢復後，長者有機會返家生活，機構受訪者 I5 表示長者尊嚴因此提升，在此也達社會局對本案的期待：「以長者為中心」的照顧，機構的處遇也呈現人性化與尊嚴的考量。

她是感念說至少在那一刻，她阿嬤離開那一刻！她自己覺得她是，可以獨立，...可以回家就在家裡照顧這樣子，因為我們這邊很多就是回家住得，回家住後再打電話來找人家聊天...！(I1-38)

就像我剛剛跟你講的成效，就是更多的關心，更多的，就是本來以為一輩子要住在安養院的可以回到自己的家了，所以不是每一個人住進來就是一輩子要住這裡...。（I2-82）

就是真的這個自立支援的這個活動開始介入之後，我們開始發現，其實你沒有包尿布之後，皮膚反而變好了，沒有尿布疹阿，那相對他們老年人尊嚴越來越好...。（I5-18）

跟你以前來，可能看他們死氣沉沉那種表情，跟，亡，譬如說在自立支援他介入之後成功了，那種，臉上那種表情，他在跟你講話那種態度，就是那種開心跟你分享，那種是完全不一樣的！（I5-22）

長者能力恢復後，有助返家生活及在地老化，也回應我國高齡政策白皮書願景之「延長健康時間、提升生活品質」期待（內政部，2015b），對此，本案導入不僅讓機構式服務補充中期照顧服務的缺口，在公共服務輸送上，更具創新的預防性角色，同時達評鑑指標中生活照顧，未來，公部門是否能強化協力誘因，持續建構預防性環境，將影響本案能否持續發展。

二、照顧模式擴散、延續

（一）機構以本案經驗投稿、申請經費，照顧經驗深受肯定

Ansell & Gash (2008 : 561)表示好的協力結果降低協商成本、擴大民主參與、有助雙方建立良好的互動關係、促進集體學習以及公共問題解決過程、增進更多資源相互流通的合作機會。本案中，機構 I4 將操作過程投稿，入選研討會發表、I3 獲得震旦集團傳善獎自立支援方案 3 年經費、I5 的集團相關機構獲衛生福利

部國民健康署高齡友善健康照護機構創意提案首獎，爲此計畫推行注入擴散的動力。

其實我們就是將去年的成果，如果是今年來說的話，今年的成果長照的研討會，華人地區長照研討會，然後也順利通過審核。所以也就可以參加研討會，代表我們的作法受到肯定這樣子。(I4-79)

就是今年(105年)我們也會推這樣子，因為傳善獎的關係，所以我們也會推這樣子的一個活動，甚至我們內部要產生種子員，去教導全國13家機構，所以現在我們在推的，我們中心已經內部有4個種子員去輔導，包括外面的老師，已經加起來就是10個輔導全國有13家來參加這個活動，我們是更擴大...(I3-12)

因為我們在104年的時候，我們那時候參加弘光的這個自立支援活動的時候，因為我們有，我們有兩間機構出去參加，就是有去參加，然後其中有一間機構⁴，我們有代表出去參賽有得獎，那因為中央主管也很肯定。對，所以我們就把這一套東西自己帶回來自己做。(I5-64)

我知道那個是國健局舉辦的活動，那其實我們那時候沒有想說一定會得獎，只是那時候我們中央的主管是想說，那好吧！就試試看，對，那沒有想到就得獎。(I5-67)

七家全參加！我們就是等於說開課。聘老師來看，讓我們的員工去參與，讓他知道這自立支援是怎麼執行的！然後因為這變成各專業都去上

⁴依據本案2015年11月16日研討會會議資料，該集團另一養護中心於2015年因本案獲衛生福利部國民健康署高齡友善健康照護機構創意提案獎肯定。

這個課阿！營養師、社工包含連照服員通通都去。那之後就開始讓他們老師也會帶領我們，那有問題我們也是在課程課堂中去跟老師詢問！

(I5-70)

研討會的發表，以及尋求財源將服務模式複製至其他機構，顯示本案導入獲機構認同，協力成果也展現培力成效，引領私部門一起參與解決社會問題。

(二) 外縣市競相學習引進

由上觀之，照顧模式擴散不僅達培力的效果，私部門更以其靈活及彈性的優勢複製成功經驗，此與社會局受訪者 G1 所期待相同，弘光受訪者 H3、H4 表示本案也引起其他機構興趣，外縣市的跟進形成政策擴散，形成一股集體學習改善機構服務品質的風氣，增加更多社會參與與討論。

我們希望我們最終是，台中市或是可能，也許也可以推到全國，...別的縣市先不考量，但是至少我們台中市都可以，都可以推廣...。(G1-11)

他們自己本身機構，能自己再動起來，我覺得就是很好的繼續的延續嘛！對，你說其他部份的話，擴及到其他縣市跟進，嗯，就是今年是彰化，彰化這樣子！（H4-96）

我發現他們其他機構的人躍躍欲試了！...其他機構願意進來，進來又願意進來做了，而不是法規規定你來做，主動願意說，我願意參加！然後再更大的效益是，影響到別縣市！..因為我們已經Run過一年了，雖然在輔導彰化縣會就像我們第一次講課不怎麼樣，可是第二次講比較成熟

一點，所以他們會跑得比較快...。(H3-58)

外縣市的模仿，也反應縣市政府於機構服務品質提升的議題上，有相似的期待，透過公私協力來改善社會問題，然複製的成效有限，如何透過制度設計，使公部門的角色發揮更大的影響，也許是公部門可以思考的方向。

(三) 弘光獲實踐與修正空間，使照顧方式得以發展

觀察弘光與社會局、機構間的協力，於服務品質下尚有各自不同的子目標期待，弘光受訪者 H2 表示本案最大收穫為獲得實踐機構，在學術方面 H3 表示也獲得驗證與修正的機會。

我覺得最大的成就，是來自於實現這個可能性，在台灣做自立支援這件事情。而且在這麼多家機構。對對！而且不管大的機構，小的，你願意都可以做得到。(H2-136)

你走出去之後，你才會覺得說真的理論跟實際，...，真正要下去的時候，有很多是需要修正的，而且你真的要配合很多方面...。(H3-60)

(四) 照顧模式得以在機構獲得延續

計畫結束後，機構受訪者 I1、I2、I3、I4、I5 表示仍持續該照顧方法，不僅代表機構認同本照顧理念或技能，也顯示培力的成效。

105 年就是 104 年做得個案這幾家，105 年繼續阿！..所以說就變成不用常常來阿，只是來四趟阿！來四次輔導，你們（機構）就自己會 Run 阿！（I1-104）

我們還是繼續做阿！但是不必上台去發 papaer，105 年是有去上課！

(I2-88)

我們今年還是有參加，實際上我們這些個案，我們現在目前中心在做的已經都十來個，就是我原來已經在執行的那個自我照顧能力提升，再去延伸精進加入一些自立支援的一小部分的觀念，...我們是生活即是復健，都已經是在做的。(I3-15)

我們以為在 104 年結束之後，後來就沒有了。可是我們成果和照顧方法還是持續著，對，所以我們也是會有一些成功的案例出現這樣子。

(I4-81)

當然其實家屬很願意支持，我們也都會把他納入，所以其實我們一直到現在還是有持續在做這個東西。(I5-57)

本案協力效果使得機構、公部門都積極關注，照顧模式不僅於機構內部、機構間擴散，並得以延續，同時在政策層面，也吸引其他縣市跟進，形成集體學習並共同解決公共問題，已發揮初期協力綜效。

參、協力關係缺乏實質利益吸引機構業者投入

社會局代表G1、弘光代表H1、H3表示弘光與社會局、機構間，三方因重複交易，藉著彼此熟悉度降低溝通及交易成本，此有助協力關係延續，而關係延續後，應對Lowndes與Skelcher（1998，轉引自李柏諭，2011：51-54）以生命週期觀點之協力階段關係發展，指出彼此利益與目標是否可持續雙贏為「關係終止或延續發展時期」關鍵，社會局代表G2所指「價值認同」及弘光所關注的預算投

入將影響協力穩定性。

他們在操作上來說，我們覺得他們有了第一年的經驗，所以第二年來說，我們是讓他再提升參與的家數啦！就十家變到十五家這樣子！然後或者是機構跟老師之間的默契，也可能會比較有。（G1-69）

我覺得應該說，我們跟弘光想要做這一件事情的態度是一致的。那所以我們合作算是愉快的，我們跟機構的關係我會覺得如果，你認同這個價值，你認同我們輔導價值，我覺得那個合作就會走得很長，不認同他就不會再加入了，但是我一直相信一件事，就是說他會改變，他會因為當大家都在做的時候，你不得不做。（G2-53）

尤其這個模式基本的默契是有了，只是說現在就是看，年度由於預算牽制的關係，他會改變內容，就是頻率嘛！（H1-98）

我們要嘗試著再拓展到更多的人進來看看，因為模式已經做出來了，那要複製比較快！那社會局也覺得可行阿，擴散、複製跟加深，....就是說那再加上願意參加的機構願意配合，如果不願意配合真的很難受耶！（H3-64）

那時候其實就覺得說應該可以繼續再往下做，因為可以看到成效了，感覺好像應該可以再把他延長跟持續，...可是至少可以維持的話，因為其實對我來說啦！老人家沒有退步就是一種進步。...其實老實說，我覺得我沒有把握，明年（106年）社會局是否願意再投錢進來，因為今年錢已經很少了嘛！（H2-144）

特別的是，本案機構 I3、I5 未來皆有能力自行處理導入，互賴的需求降低下，有可能影響協力關係的強度，進入另一週期的循環。

其實我們是做一件事情兩個方案都可以適用喔，我們的傳善獎本來就在推這個阿！然後再來就是延續嘛，社會局有繼續邀約阿，就繼續延續阿！也看到這樣做確實是一件好事嘛！就是長輩你只要肯花時間他就一定會進步嘛！（I3-53）

那因為我們是好幾間的機構，我們中央的主管因為非常肯定這個活動。所以我們自己有外聘了老師來幫我們上課。對，今（105）年！所以我們一直所有的機構，都有在執行這一塊！我們其實沒有想說，要再參加弘光的這一塊，因為我們自己內部有去帶。（I5-62）

因此，弘光若可持續提供服務，而社會局認為有持續輔導需求，雙方則可能進入下一個合作關係，然過程中，社會局將弘光人力資源及社會網絡納入公部門體系中，成為政策工作甚或連結服務的界面，同時社會局也依賴弘光所補充的代理人職能，組織間的吸納與攏絡議題已開始發展。而弘光與機構的關係，可能因其他新的機構的加入與輔導頻率改變須再觀察。

值得注意的是，社會局期待藉機構團體影響與價值引導，期待更多機構參與，但協力團體的資源與利益難以僅靠「價值認同」維持，尤其小型機構主要面臨營運生存，加上前述以身心障礙托育補助者入住者，因功能進步而影響入住補助者，將降低機構參與意願，這是協力未來要面臨的課題。換言之，對機構而言，未來協力關係若未見實質誘因吸引機構業者，即使社會局與弘光存在互賴，新的機構業者亦可能持觀望，參與動機有限；再者，原參與之機構，尤其是小型機構，

亦可能因人力、輔具、跨專業資源不足等原本就存在的問題，影響持續導入意願或進度。

第五章 結論與建議

在創新方案導入前，台中市社會局以輔導查核及評鑑管理 64 家老人福利機構，由於機構管理涉及跨專業內涵，社會局輔導困難，在加上評鑑要求，單靠社會局難以改善機構之服務品質，有鑑於此，2015 年推動「老人福利機構照顧品質創新方案」希冀改善老人福利機構照顧品質，以契約委外方式由弘光科技大學執行，推動初期三者間雖動機不同，但以「長者尊嚴」為主要共識，及互賴的基礎開啓社會局、弘光與機構間的協力關係。第 1 年挑選 10 家機構導入，一開始會面臨機構懷疑與工作人員抗拒，在逐步導入後，隨著長者進步，機構業者、工作人員、導入的弘光大學及台中市社會局都獲得正向回饋。期間不僅改善長者功能，提升機構服務品質，弘光大學也獲得難得的經驗與實證，創新方案導入的效果並與機構內、機構間擴散，達培力的成效。之後彰化縣、屏東縣、嘉義縣...皆學習效仿推動之經驗，可見台中市創新方案的公私協力過程具一定參考價值。本研究受訪對象為社會局推動計畫的股長、承辦人員，4 名弘光大學輔導團隊老師，及 5 名機構代表，透過文獻蒐集與深度訪談的方式，探討「台中市創新方案」公私協力之情形。因此，本章節將依據前述實證分析歸納出結論，並對此提出建議，期盼對國內已在推動或未來計畫發展自立支援照顧模式導入的縣市有所助益。

第一節 研究發現

本案台中市政府社會局、弘光科技大學護理系、老人福利機構基於互賴展開協力關係，以「長者尊嚴」為目標前進，過程發現對機構式服務的定位、照顧習

慣、機構復健資源、領導者認知、制度設計影響協力進行，而本案三者間的協力關係蘊含不同的信任基礎，及風險、責任。而協力結果也在機構層面與計畫層面帶來綜效。本文透過 Ansell & Gash (2008)所提出之「協力治理模型」做為台中創新方案的研究地圖，筆者將結論簡述為協力開始、協力過程與協力結果予以總結。

壹、協力開始

2015 年台中市社會局以老人福利機構照顧品質創新方案，希望藉輔導機構改善評鑑指標內容，提升評鑑成績，同時提升機構服務品質，以委外方式，由弘光大學承接本案，並藉說明會邀請台中市 10 家老人福利機構參與，協力初期三者雖於權力、資源、知識不對稱，也帶著各自不同的動機參與。

首先，社會局基於機構式服務涉及跨專業，管理困難，依賴弘光的專業與代理人角色。其次，弘光憑著長期在照顧領域的耕耘，期待發展自身專業定位以及實踐的場域與資源而投入，加上計畫領導者自身經驗深感照顧服務迫切性而投入本案。最後，機構欠缺照顧理論支持服務、輔導資源、照顧人力，仰賴專業資源投入，尤其小型機構依賴弘光的專業輔導與相關資源投入，促成台中市政府社會局、弘光科技大學護理系、老人福利機構三者互賴形成協力關係。

因此社會局以委外方式提供弘光經費與創新方案導入合法性，同時弘光支援社會局機構輔導專業，並補充機構所需輔導資源，機構由中獲得輔導成效，反應於服務品質，三者基於互賴與互補的情況下開始協力，而「提升長者尊嚴」的共識則引領本案，同時成為三者互動價值基礎。

貳、協力過程

弘光承辦後，開始三者互動，依契約，創新方案的部分，弘光需執行說明會、機構團體督導、機構個別輔導，並繳交相關報告。本文將協力過程聚焦於制度面、過程面、協同領導層面討論，等影響協力的關鍵因素，及過程發現的問題與期待解決方向，以下分述之。

一、協力過程

協力過程重新聚焦影響機構式服務品質發展因素，過程發現三者對於機構式服務期待定位不同，地方政府以評鑑引領服務，中央政策著重於量能展現，但三者皆認同機構式服務受「社會大眾」影響。此外社會局、弘光期待透過媒體、社會大眾影響市場，進而影響服務；機構期待透過自力支援實踐，翻轉社會大眾對機構式服務觀感，最後，家屬為服務關鍵決策者。本案例中，「人性化照顧」價值引領共識，弘光與機構皆理解社會局出自善意的輔導立場。

過程也發現機構式服務受照顧習慣、訓練影響，部份機構以在職訓練、體驗課程等方式增加工作人員對此議題接受度，降低落差，其中備受爭議的「安全」約束，其實乘載照顧風險議題，實務中，機構以同意書、增加說明，加強預防來因應跌倒風險；另機構普遍缺乏輔具資源，操作過程以暫借、或自行添購、改裝來因應，然輔具、資源不足之問題，仍缺乏策略共識；而相關復健及機構跨專業輔導人力仍待補充，現行機構以醫院復健資源為主，然運用上有其個別限制；最後，本土化知識管理與傳承待累積與建立，並期待人力、輔導資源、輔具、財力等資源投入，以知識整合中心來提供照顧知識管理。

接著，由協力過程觀察彼此信任、承諾與對話，在信任層次，社會局與弘光的信任與尊重建立於彼此承諾，弘光與機構信任與尊重則利基於專業輔導；在過程承諾部分，三者共享協力成果，然市府主要承擔法律責任、政治責任，及有限的政治風險；弘光對機構負專業責任、對社會局負履約的法律責任，及執行與財

務風險，對此，弘光以積極的態度降低風險；機構主要承擔照顧風險、責任。觀察互動關係，社會局與弘光、弘光與機構間互動近乎平等，然社會局角色在委外過程角色是較模糊的，因此，未來若要持續推動輔導，社會局與機構是否能發揮合作關係仍為挑戰。

易言之，協力過程，三者對機構式服務待努力的方向，初步有：透過訓練再充實人力素質、補充復健人力與資源、建立整合跨專業知識管理中心...等策略方向，然彼此的角色任務有待進一步探討。其中，三者互動過程之信任基礎是不同的，而在風險、責任分攤的表現上，相較弘光與機構，市府所負擔的風險是較小的，與理論上期待有所落差。

二、制度設計

在初期規劃部分，計畫之初未能廣泛包容各種利害關係人，可能影響社會局誘因之設計與預算之規劃。契約中清楚規則與場域獨立性提供弘光較高專業自主空間，然社會局提供弘光契約彈性空間則較有限，同時契約關係影響合作延續性。而在經費足夠性部分，社會局認為經費應足夠，弘光則認為經費不足，且經費使用與行政配合缺乏彈性，特別是經費核銷與公文往返影響效率。對於對自行導入的機構而言，配合本案計畫的同時，也造成其行政工作重疊。

本案溝通方式多元，有助彼此參與，同時創新方案「三零」的方向與人性化照顧帶來清楚目的，有助聚焦自立支援發展。團督帶來透明過程，無形中形成機構間競合，有助三方協力進行。在誘因部分，社會局以評鑑加分為誘因影響有限，新法規施行、公部門經費投入、品質提升後帶來的口碑、及成本降低效應為實際影響機構參與之因素，然創新方案與評鑑制度相扶相成，尤其創新方案導入符合社會局機構評鑑之輔導需求，同時與評鑑指標關連性高，機構普遍可接受。但也

發現依據障礙等級核定之身障托育補助，降低家屬參與意願，此非預期效果值得關注。

概言之，制度層面，計畫一開始的包容參與程度不足，尤其未包含機構業者、及家屬的原因，有待進一步了解。在彈性部分，弘光擁有較高專業發揮的彈性，然契約履行與經費運用、核銷部分是較有限的，就此，應為雙方組織所屬制度系統不同，造成協力中「彈性與可治理」、「課責與效率」的兩難困境，同時，須重新思考引導機構業者服務品質改善之誘因，並一併考量評鑑制度的適宜性，及依障礙等級給付的身障津貼設計對長者能力恢復的負作用力。

三、多元培力領導者發揮關鍵影響

本案包含社會局、弘光、機構三者共同參與，其中關鍵決策者的承諾投入帶動協力，社會局主管為本案的啟動者，培植弘光為老人福利機構輔導者；弘光為積極的協力領導者，培植老人福利機構為服務品質影響者；而機構主管也影響機構投入程度，過程機構培力工作人員成為照顧技術種子。

由上述觀察，透過層層培力，各組織皆有重要人物支持，本案得以推動。其中，社會局善用公民團體，委由弘光輔導介入，其在扮演的角色，不僅是一個被動的機構管理者，而是積極的機構式服務品質催化者，期待機構式服務品質發展得更人性、更有尊嚴。而弘光的跨域協調與整合，促進協力過程透明，也綜合機構間、專業間的知識來提供創意，讓參與者開啓機構式服務新的交流與理解，同時其代理者角色，也協助公部門發揮輔導角色，與機構建立合作共識，也協助機構問題解決，同時與社會局合作過程也以積極態度補充其行政經驗不足，實為積極的協力伙伴，充分發揮協助型領導的角色，未來公部門挑選伙伴，可優先參考類此積極主動的對象。

綜上，多元領導者除發揮培力的成效外，也促進社會局、弘光、老人福利機構、機構工作人員之改變。而協力績效得以發揮，弘光的角色實為關鍵。同時，社會局也適時結合民間組織解決社會問題，傳遞公共服務，政府的角色恰好符合新公共管理跨部門治理之典範論述，並成功帶來角色轉換。

參、協力結果

本案協力成果在機構層面與計畫層面皆可見協力綜效。在機構層次，導入後機構獲口碑，降低尿布等使用成本，帶來經濟效益；工作人員獲得照顧知能、成就感，工作量因長者能力恢復而減低；長者功能恢復後也提升其尊嚴，家屬增加對機構的接受與支持程度，「長者功能進步」帶來促成協力的動力，形成機構內良性循環。其次，在公共管理層面，計畫達提升機構服務品質之目標，並有照顧模式擴散、延續的趨勢，由機構以本案經驗投稿、申請經費、外縣市競相學習引進本模式等現象觀察，顯示協力已帶來合產的價值，弘光也獲理論實踐與修正空間，因此私部門也在過程中增加公民參與角色，一同解決社會問題。

最後，協力關係因合作經驗增加默契，合作延續性受利益、契約關係影響。即多數機構協力在相互關係存在的前提下，三者可各取所需下，協力關係即可延續。換言之，市府可獲輔導成效，而弘光持續累積與修正輔導經驗，並有資源持續挹注，最後機構獲品質提升，認同本案效益的情況下，三者持續投入的機率較高。反觀，協力關係亦可能因互賴的需求降低，影響協力關係的強度，例如本案財團法人型機構 I3、及連鎖型小型機構 I5 皆有能力且自行複製與發展自立支援照顧模式，未來互賴關係降低是否影響協力關係的穩定性與延續性，宜進一步個案討論。

但值得省思的是，協力團體的資源與利益是否可長期僅藉「提升長者尊嚴」

之價值認同獲得維繫，甚獲無法因「價值認同」吸引而參與本案的機構，社會局如何對其輔導？亦即，機構業者回到「商業利益」與「公共利益」時，若機構業者沒有看到期待的「誘因」，加上上述各種專業人力、輔具資源、身障托育津貼設計等問題持續存在，機構是否願意投入，或如社會局期待，受市場環境影響而參與，這是值得觀察的議題。

而值得關注的是，本案協力的挑戰，也呈現陳敦源與張世杰（2010：49-18）所述兩難困境，說明如下：

一、開放 vs. 封閉：本案計畫一開始，與本案相關的重要利害關係人機構業者與家屬參與未參與討論，對於機構式服務品質提升，少了重要的意見；然未來若有機會讓機構業者、及家屬甚或社會大眾參與討論與決策，雖然可能有助解決問題，但也同時提高協商的時間或財務成本，影響效率，因此，開放或封閉也考驗著協力包容參與的程度。

二、「彈性 vs.可治理」、「課責 vs.效率」：弘光在契約履行與經費運用、核銷部分的經驗，雖然可因經驗增加而提升未來效率，但社會局向弘光購買服務來輔導機構，再由機構提供照顧服務之服務輸送方式，與常見公部門直接向非營利組織購買服務，再由非營利組織提供服務相較，服務輸送鏈變長，進一步可以探討的是，本案社會局購買的是補充自自身管理職能所需服務，亦或機構業者提供服務所需專業？倘若為前者，反應社會局管理的核心能力或人力不足，是否更加依賴委外資源補充？倘若為後者，顯示照顧人力的訓練與培養與實務所需呈現相當缺口，應由人力資源養成機制去改善，社會局是否能有些積極的策略？而服務輸送鏈拉長，其中經濟、效率、效能等課責問題，也變得更複雜，使社會局面臨「課責 vs.效率」、「彈性 vs.可治理」之兩難。

第二節 研究限制

本研究之研究限制，以下就研究方法、研究對象、研究資料收集上說明，主要有以下幾點：

首先，本研究以質性研究作為資料收集與分析的方式，因此僅可以收集到受訪者主觀感知的一面，收集的資料受受訪者價值觀影響，且較敏感的議題容易被拒絕，非具廣度的研究，其推論效果還有待更多驗證，更待相關資料比對應證。同時，全台執行相類似創新方案的縣市愈來愈多，無法做全面研究，同時僅透過創新方案執行過程，描繪協力過程，無法推論至其他區域或相關方案中的協力情況。

其次，在訪談對象的選取上，筆者主要以服務管理者、提供者作為研究標的，但服務品質涉及面向相當多元，僅以二者之論述歸納協力過程，作為本研究實證依據，忽略使用服務的機構長者，實待充實。其次，機構受訪者於機構中擔任各種職務，有主管職與非主管職，也有護理、社工等不同專業背景，甚或搭配的弘光輔導老師也有不同的專業背景，可能影響回應的立場、角度。再者，現行法規將老人福利機構有分財團法人及一般私立小型機構，一般而言財團法人的機構規模較大，屬非營利組織，對外可接受捐補助，相對人力、物力、財源資源較豐富，而小型機構因為老人福利法第 36 條第 2 項 5 之規定，不可接受捐補助，故資金多半自籌，相較在各項資源取得，皆較財團法人型機構受限。本案研究對象中，

⁵資料來源：全國法規資料庫（2017），老人福利法，2017 年 4 月 1 日，取自 <http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E8%80%81%E4%BA%BA%E7%A6%8F%E5%88%A9%E6%B3%95>。

第 36 條第 2 項：「經許可設立私立老人福利機構者，應於三個月內辦理財團法人登記。但小型設立且不對外募捐、不接受補助及不享受租稅減免者，得免辦財團法人登記。」

僅 I3 為財團法人型機構，其餘皆為小型機構，可能無法通盤了解其協力過程與觀察差異，且維一一家公立機構因準備評鑑，無法受訪，也影響對公立機構的觀察。最後，部分受訪者可能因時間、離職異動不便受訪，使得本研究對象選取上有其限制，資料飽和度受限。

最後，協力是一個動態的過程，本研究並無法參與過程觀察，體驗當下的互動，也未能取得 2015 年方案執行時之會議記錄、結案報告、契約...等相關重要資訊，亦為本研究之限制。

第三節 研究建議

針對台中市老人福利機構創新方案，本研究透過社會局、受委託單位弘光大學、與老人福利機構進行深度訪談，探討本案協力緣由、協力過程、協力結果，並經由相關文獻、理論與研究分析提出結論與建議。然而礙於人力、時間與資源上的不足，對於此案仍有不足之處，對於未來有興趣研究創新方案協力過程的研究者，筆者提供下列幾點供參考：

壹、公共管理層面

一、慎選協力夥伴

本案弘光除履行契約義務外，同時替公部門扮演良好代理人角色，過程中「人性化老化」的價值驅動弘光，與公部門的價值較相近，且雙方以信任及合作為出發點，較容易建立共識，穩定協力關係。觀察弘光輔導的角色中，也帶著公益性角色，積極提供輔導、輔具協助機構問題解決，也居中協調各方價值與利益。

同時，公部門透過評鑑強化對機構之管理，使得老人福利機構評鑑愈受重視，然此機制最大的問題是評鑑之後，機構如何落實指標期待？公部門如何輔導？若機構無法達到指標要求，或是沒有人力去配合這樣子的期待的時候，長期與公部門溝通就是會有一個隔閡，降低對評鑑制度的認同，更無法認知評鑑指標與機構服務品質之連結，評鑑的目的便大打折扣。

而在弘光的專業角色輔導機構之後，機構認知道某些照顧方式改變是可行的，提升其改善信心。其中，弘光是個教育性質的學校，具社會關懷精神，又配合護理系專業，與學校同質性較高的組織，串連公部門與十家機構，弘光扮演很

重要的角色，比起社會局輔導效果，成效明顯很多，社會局也達事半功倍的效果。倘若社會局找私人的機構業者，一來難以維持立場中立，二來可帶來的影響性可能有限，效果便可能打折。

在此，社會局透過中介團體，來傳遞公部門的期待，將「自立支援」的照顧方式導入，建議未來公部門可透過此類中介團體來做協助，慎選一個積極的夥伴，基於組織的同質性，彼此價值相近，目標一致性較好，當目標一致高時，便有助提升協力溝通品質。

二、協力制度面之建議

研究發現，機構式服務定位於中央政府、地方政府、弘光、機構業者、使用者家屬、長者、社會大眾皆有不同認知，可能影響協力目標，公部門以評鑑指標為機構式服務輔導方向，與實務需求存有落差，且較缺乏長者的意見，筆者認為可進一步檢視評鑑的功能，並於照顧人力養成、輔具資源配置、照顧知識本土化、跨專業整合、等面向，了解與實務需求落差所在及原因，才能使公部門輔導有所著力。其次，機構面臨的第一線照顧風險，是否有賴協商平台，或保險機制分攤風險，亦值得探討。

弘光因缺乏經驗面臨的執行與財務風險、契約關係影響合作延續性、經費使用與行政缺乏彈性，及本案計畫之初未能廣泛包容各種利害關係人，社會局誘因之設計未能達期待....等問題，皆有賴制度層面改善。林淑馨（2012：105-111）指出日本地方政府透過協力參與環境建置及誘因制度創設促進與非營利組織協力關係，例如設立「NPO 協力平台」、「中介（間）支援組織」，培力非營利組織參與公共事務，也藉中介（間）支援組織提供服務、設備與政策面向之協助，也許可降低承接單位初期因不熟悉法規引發履約風險。同時亦有「專業提案制度」

鼓勵私部門提案，與私部門較大的專業自主性空間，便可降低經費適足、行政彈性等疑慮。

再者，創新方案執行過程，發現長者因功能提升，障礙程度減輕，使得依障礙程度核定之身障托育補助也隨之減少，家屬將面臨障礙程度減輕後，須自行負擔較高的機構入助費用，進而影響家屬配合參與自立支援意願。此與公部門所倡導「延長長者健康時間、提升生活品質」之政策目標背道而馳，筆者認為亦應正視此未預期效果，設計引導機構、家屬配合之獎勵誘因。

然而，委外採購模式也有值得探討之處。採購辦法若規劃不當，難以吸引民間參與，對整體採購環境與市場長期下來更有不良影響，針對現行採購服務，若長期委由同一廠商，常有「圖利」之嫌。但在社會服務委外層面，孫煒（2016：24-25）表示應修改政府採購法，強性規定社會服務契約採限制性招標及最有利標決標原則，一來最有利標可增加機關與廠商之長期履約關係，並透過「異質競爭」（heterogeneous competition）取代價格競爭，二來強性規定社會服務契約以最有利標決標原則，也可降低承辦人員因畏懼「圖利廠商」之嫌，而避免使用此方式，影響委外成效。對於本案可能面臨服務中斷、不連續...等因素，檢視本案之特殊性，政府採購法及相關辦法之修正，易值得考量。

最後，觀察地方政府與中央的長照政策規劃中，皆以公私協力為未來發展方向，可進一步思考的是，如何善用或培力民間組織參與投入長照服務，尤其在輔具資源、或是人力養成部分，例如震旦集團傳善獎提供永信基金會自立支援方案3年訓練經費，供其作為老人機構人力資源教育訓練使用，發揮更多影響力。本案例中，部分機構亦有潛力成為未來協助型領導者，進言之，公部門是否可藉本案導入基礎，扶植種子機構持續擴散，甚或引入更多企業、或宗教團體...等多元民

間組織，投入長照所需人力、物力、財力等各方面發展，考驗公部門協力策略之設計。

本文中較特別的是，除因互賴連結協力關係外，人性老化的尊嚴也是吸引參與者投入的主因，如何善用這個最大公約數的價值，引領機構投入，亦是未來協力時可考慮的方向。

貳、研究層面

一、就不同縣市發展自立支援的背景因素做探討

本次研究對象僅限於台中市，但目前國內許多縣市都積極推動導入計畫，若能多了解各縣市之發展需求，將能掌握更多的資訊，增加對協力關係的驗證。而筆者在檢閱相關文獻時，發現源自日本的自立支援照顧模式，受介護保險引導，且源自日本的照顧經驗，若能衡量其制度設計、文化、環境等不同及有利因素，將有助研究者更多理解。

二、就不同規模型態的機構分別探討

本研究過程，僅涵蓋一家財團法人機構，其餘皆為小型機構，二者有其資源差異性，筆者建議往後可以透過不同個案的研究，了解其在協力過程中需求與關鍵因素的異同。

三、探討機構式服務品質提升策略

訪談資料中，雖有初步呈現共同問題改善方向，然針對應怎麼做，缺乏進一步討論，建議未來研究者可充實這類資料，以利未來之政策規劃與評估。

四、延續創新方案的協力關係研究

本案至今仍持續延續，然動態的協力關係往後迄今，是否產生什麼變化？是在計畫層面是否有些調整？協力成果是否有些差異？市府、弘光、機構因著新機構加入是否影響協力過程？了解上述問題，有助我們更具時間脈絡與生命週期觀點來充實協力理論。

參考文獻

一、專書

- 江明修、鄭勝分（2002）。**非營利組織管理**。臺北：智勝。
- 呂寶靜（2012）。**老人福利服務**。台北市：五南。
- 李宗勳（2007）。**政府業務委外經營：理論、策略與經驗（再版）**。台北：智勝。
- 吳英明（1996）。**公私部門協力關係之研究：公私部門聯合開發與都市發展**。高雄：麗文。
- 林淑馨（2010a）。**日本型公私協力理論與實務（初版七刷）**。高雄：巨流。
- 林淑馨（2010b）。**質性研究:理論與實務**。臺北市:巨流。
- 林淑馨(2011)。**非營利組織概論**。高雄市：巨流。
- 陳向明（2002）。**社會科學質的研究**。台北：五南。
- 劉麗雯（2004）。**非營利組織協調合作的社會福利服務**。台北：雙葉書廊。
- Agranoff, R., & M. McGuire (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Lavery, K. (1999). *Smart Contracting for Local Government Services: Processes and Experience*. Westport, Connecticut: Praeger.
- Tam, H. (1998). *Communitarianism: A New Agenda for Politics and Citizenship*. New York: New York University Press.
- Stone, R. I., S. L. Dawson & M. F. Harahan (2003). *Why Workforce Development Should Be Part of the Long-Term Care Quality Debate*. Washington, DC: American Association of Homes and Services for the aging.
- Pratt, J. R. (2010). *Long-term Care: Managing Across the Continuum* (3rd Edit.). London, UK.

二、期刊論文

- 王潔媛(2013)。長期照顧機構服務品質與發展趨勢之探討。**社區發展季刊**，**141**，173-186。
- 王篤強、高迪理、吳秀照(2010)。台灣社會福利民營化的未預期後果地方政府相關人員「官僚自主性」的初步闡釋。**社會政策與社會工作學刊**，**14(2)**，91-146。
- 朱鎮明(2005)。公私夥伴的整合之道-論政策網絡的管理。**研考雙月刊**，**29(3)**，95-108。
- 李柏諭(2011)。跨部門治理的理論與實踐：以蓮潭國際文教會館的委外經驗為例。**公共行政學報**，**40**，41-78。
- 呂朝賢(2002)。非營利組織與政府的關係-以九二一賑災為例。**台灣社會福利學刊**，**2**，39-77。
- 江大樹、梁鎧麟(2011)。長期照顧體系組織改造策略分析：全觀型治理觀點。**文官制度季刊**，**3(1)**，1-25。
- 吳肖琪、葉馨婷、杜姁瑾(2016)。從國際趨勢省思臺灣因應高齡社會的策略方向。**社區發展季刊**，**153**，48-60。
- 周怡君(2010)。台灣輔具給付制度現況與困境分析。**身心障礙研究**，**8(2)**，122-135。
- 林淑馨(2009)。日本型公私協力之理論與實務：北海道與志木市的個案分析。**公共行政學報**，**31**，33-67。
- 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**，**54**，91-128。
- 胡名霞、柯志昌、柴惠敏、吳英黛(2004)。失能者輔具使用現況之初測報告。**物理治療**，**29(6)**，396-404。
- 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

- 作之困境。**法政學報**，**25**，119-150。
- 孫煒（2016）。台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。
- 許政賢（2014）。高齡化社會中法律規範的挑戰。**月旦法學**，**230**，53-73。
- 陳正芬、官有垣（2011）。台灣機構式長期照顧服務組織屬性與政府相關政策演變之探討。**社會政策與社會工作學刊**，**15（1）**，91-135。
- 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。
- 黃惠璣（2009）。長期照護機構的約束政策與法律議題。**長期照護雜誌**，**12（3）**，121-129。
- 黃惠璣、李中一（2009）。某市養護機構住民身體被約束之狀況及相關因素之研究。**臺灣公共衛生雜誌**，**28（2）**，132-143。
- 黃源協（2007a）。破除長期照護機構住民的失落感—從服務品質談起。**長期照護雜誌**，**11（2）**，125-131。
- 黃源協（2007b）。長期照顧管理中心的團隊運作。**長期照護雜誌**，**11（1）**，20-26。
- 曾冠球（2010）。「問題廠商」還是「問題政府」？電子化政府公私合夥協力困境之個案分析。**公共行政學報**，**43**，77-121。
- 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。
- 蔡宜蓉（2017）。長期照顧之生活功能自立訓練。**長期照護雜誌**，**21（3）**，203-210。
- 戴瑩瑩、黃源協（2007）。老人居家服務品質觀點與要素之探討。**社區發展季刊**，**125**，272-286。
- 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（2005）。精明的委外：論社會服務契約委託之策略規劃。**社區發展季刊**，

108, 120-134。

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。

劉淑範 (2011)。公私夥伴關係(PPP)於歐盟法制下發展之初探：兼論德國公私合營事業(組織型之公私夥伴關係)適用政府採購法之爭議。臺大法學論叢，40 (2)，505-568。

謝儒賢 (2002)。在盟約共識下重建福利提供部門間「理想伙伴關係」之初探：以社會服務民營化政策為例。台灣社會發展研究學刊，4，75-105。

鄭錫鍇 (2008)。法制化與公、私協力的管理－以BOT 為例。競爭力評論，11，28-46。

Ansell, C. & A. Gash (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.

Berry, F. S. & R. S. Brower (2005). Intragovernmental and Intersectoral Management: Weaving Networking, Contracting Out, and Management Roles into Third Party Government. *Public Performance & Management Review*, 29(1): 7-17.

Brinkerhoff, Jennifer M. (2002). Government-Nonprofit Partnership: A Defining Framework. *Public Administration and Development*, 22: 19-30.

De Hoog, R. H. (1984). *Contracting out for human services: Economic, political, and organizational perspectives*. Albany: State University of New York Press.

Gilman, M.E. (2002). 'Charitable Choice' and the Accountability Challenge: Reconciling the Need for regulation with the First Amendment Religion Clauses', *Vanderbilt Law Review*, 55 (2): 799-888.

Johnston, J. M. and B.S. Romzek (1999). Contracting and Accountability in State Medicaid Reform: Rhetoric, Theories, and Reality', *Public Administration Review*, 59(5): 383-99.

- Kettl, D. F. (1993). *Sharing power: Public governance and private markets*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Klijn, E.-H. & G. R. Teisman (2003). Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnerships: An Analysis of Dutch Cases. *Public Money & Management*, 23(3): 137-147.
- Milward, H. B. & K. G. Provan (2003). Managing the Hollow State: Collaborating and Contracting. *Public Management Review*, 5(1): 1-18.
- 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.
- Lowndes, V. & C. Skelcher (1998). The dynamics of multi-organizational partnerships: An analysis of changing modes of governance. *Public Administration*, 76(Summer), 313-333
- Lund, A., Michelet, M., Kjekken, I., Wyller, T. B., & Sveen, U. (2011). Development of a person-centred lifestyle intervention for Reablement Training older adults following a stroke or transient ischaemic attack.
- Van Slyke, D. M. (2003). The mythology of privatization in contracting for social services. *Public Administration Review*, 63(3), 296-315.
- Williams, Paul (2002). The Competent Boundary Spanner. *Public Administration*, 80(1):103-124.

三、專書論文

- 吳淑如 (2012)。長期照護機構評鑑。載於邱啓潤 (編)，*長期照護理論與實務* (329-341 頁)。臺北市：洪葉文化。
- 邱啓潤 (2012)。照護品管基本概念。載於邱啓潤 (編)，*長期照護理論與實務* (87-113 頁)。臺北市：洪葉文化。

林金立 (2016a)。自立支援理論導入與實證。衛生福利部彰化老人養護中心老人福利機構專業人員在職教育訓練資料，彰化。

林金立 (2016b)。全人自立支援照顧的臺灣實踐。載於王懿範/邱文達 (編)，醫療與長照整合—打照全人照顧體系 (359-376 頁)。台北市：五南。

劉淑瓊 (2008)。績效、品質與消費者權益保障—以社會服務契約委託的責信課題為例。載於官有垣、陸宛蘋、陳錦棠 (編)，非營利組織的評估：理論與實務 (333-363 頁)。台北市：洪葉。

Donabedian, A.(2003).An introduction to quality assurance in health care. In R. Bashshur (Ed), Oxford University Press

Gidron, B., R. M. Kramer and L. Salmon (1992). Government and the third sector incomparative perspective: Allies or adversaries? In B. Gidron, R. Kramer, and L.Salmon(eds.), *Government and the third sector: Emerging Relationships in Welfare States*. California, San Francisco: Jossey-Bass.

Keast, R. & M. P. Mandell (2009). What is Collaboration? In *ARACY Advancing Collaboration Practice* (pp. 1-3) [Fact Sheet] . Canberra: Australian Research Alliancefor Children and Youth.

四、研討會論文

吳宗憲 (2008)。政府與非營利組織互動模式研究之回顧與前瞻。TASPAA 夥伴關係與永續發展國際學術研討會，台中。

五、研究計畫

劉麗雯 (2003)。老人長期照護機構網絡建立之評估研究。內政部委託研究報告 (編號：091-000000AU63-1002)，未出版。

六、學位論文

- 李美貴（2015）。長期照護機構管制規範之研究。國立中正大學法律學研究所碩士論文，未出版，嘉義。
- 吳佩宸（2011）。老人機構安養護服務政策執行情況之影響因素探析—以中部六縣市為例。私立東海大學行政管理暨政策學系碩士論文，未出版，台中。
- 余志松（2013）。臺北市優等小型老人養護機構經營管理特色與困境之研究。明新科技大學服務事業管理研究所碩士論文，未出版，新竹縣。
- 林錫銓（2005）。「疆界之隱現—跨界永續治理之體制演化研究」，國立台灣大學建築與城鄉研究所博士論文，未出版，台北。
- 許世凱（2005）。台北市私立小型老人養護機構競爭優勢及策略聯盟之運用—資源基礎理論的觀點。國立台灣大學國家發展研究所碩士論文，未出版，台北。
- 陳美蕙（2012）。我國老人福利機構評鑑制度設計與實務運作之分析—以內政部老人福利機構評鑑為例。南華大學非營利事業管理所碩士論文，未出版，嘉義。
- 陳鳳音（2002）。機構式長期照護的品質及其相關影響因素。國立臺灣大學衛生政策與管理研究所碩士論文，未出版，台北。
- 童佳琪（2012）。大台南地區小型老人養護機構服務品質之探討。國立中正大學社會福利學系暨研究所論文，未出版，嘉義。
- 曾莉欣（2012）。安養機構老年住民健康特性、輔具需求及相關因子：以一家安養機構為例。國立陽明大學物理治療暨輔助科技學系研究所論文，未出版，台北。
- 游青士（2013）。營運管制對台灣老人福利機構經濟規模之影響。國立雲林科技大學博士論文，未出版，雲林縣。
- 游思敏（2009）。臺北市老人安養護機構公辦公營與公設民營政策成效評估之研究。私立東海大學碩士論文，未出版，台中。

游麗裡（2000）。台灣地區小型養護機構服務品質之探討。國立中正大學社會福利系碩士論文，未出版，嘉義。

七、譯著

朱柔若（譯）（2000）。**社會科學研究方法：質化與量化取向**（W.Lawrence Neuman 原著）。台北：楊智。

吳芝儀、李奉儒（譯）（1995）。**質的評鑑與研究**（Michael Quinn Patton 原著）。台北：桂冠

施怡廷、梁慧雯（譯）（1997）。**社會服務機構組織與管理**（Lawrence L. Martin 原著）。台北：楊智文化。

顏寧（譯）（2011）。**質性研究：設計與施作指南**（Sharan B Merriam 原著）。台北：五南。

雷若莉、賴彥妤（譯）（2015）。**竹內失智症照護指南：掌握水份、飲食、排泄、運動，半數以上失智症狀改善**（竹內孝仁原著）。台北：原水文化。

八、電子化資料

丘采薇、潘姿羽（2017）。老化指數破百，台灣老人首度比小孩多，聯合新聞網，2017年4月1日：取自：<https://udn.com/news/story/8042/2333220>。

行政院全球資訊網（2015a）：高齡社會白皮書（核定本），2016年4月30日，取自：http://www.ey.gov.tw/Advanced_Search.aspx?q=高齡社會白皮書中華民國行政院

行政院全球資訊網（2015b）：長期照顧服務量能提升計畫核定本，2016年4月30日，取自：
http://archives.ey.gov.tw/01ey/20160519/www.ey.gov.tw/News_Content4cb63.html?n=0AD1AB287792C301&s=E7A0E347064737E9

行政院經濟建設委員會（2015）：中國民國 2102 至 2060 年人口推計統計，2016年4月30日，取自：

http://iknow.stpi.narl.org.tw/Post/Files/policy/2012/policy_12_037_2.pdf。

內政部統計處（103 年底人口結構分析），2015 年 10 月 25 日，取自：

<http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/list.htm>

曾沛瑜（2016）。照顧機構革命/原來我們在虐待老人，卻以為是照顧，2016 年 12 月 30 日，取自：

<http://www.commonhealth.com.tw/article/article.action?nid=72529&page=5>

臺中市政府會局（2015）：台中市政府社會局施政白皮書（104 年至 107 年），2018 年 3 月 1 日取自：

<http://www.society.taichung.gov.tw/13710/14045/680230/737374//post>

監察院（2016）。調查報告。2016 年 12 月 30 日，取自：

http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdUrl=../di/message/message_1.pda.asp&mp=31&msg_id=5655。

衛生福利部（2016）。長期照顧十年計畫 2.0（106~115 年）核定本。2017 年 2 月 1 日，取自：<http://topics.mohw.gov.tw/LTC/cp-91-107-201.html>。

衛生福利部社會及家庭署（2013a）。衛生福利部 102 年老人福利機構評鑑作業手冊全文。2016 年 4 月 30 日取自：

<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=463&pid=2995>，

衛生福利部社會及家庭署（2013b）。衛生福利部 102 年老人福利機構評鑑報告。2016 年 4 月 30 日，取自：

<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=463&pid=2995>。

衛生福利部社會及家庭署（2014）。103 年社政業務報告書，2015 年 10 月，2016 年 4 月 30 日，取自

<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=530&pid=4477>。

衛生福利部社會及家庭署（2016a）。全國老人福利機構資源分布表。2016 年 4 月 11 日，取自

<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=358&pid=460>。

衛生福利部社會及家庭署（2016b）。104 年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效考核報告。2016 年 5 月 30 日，取自：

<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/List.aspx?nodeid=65>。

衛生福利部統計處（2018）。老人長期照顧、安養機構工作人員數，2018年4月8日取自：

<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/lp-3550-113.html>

黃漢華（2015）。前進的動力，自立支援照顧，2016年2月12日取自：

http://store.gvm.com.tw/article_content_29948.html

魏萸伊（2016）。回響-台北／輔具難借 社會局：沒補助 需修制度，2018年4月1日取自：<https://vision.udn.com/vision/story/10647/2165257>

附錄 1：訪談提綱

附錄 1-1：公部門訪談提綱

訪談題綱（市府版）

受訪者單位○○先生(小姐)，您好：

這是一份「公私協力提升長期照護機構式服務品質之研究—以台中市老人福利機構照顧品質創新方案為例」的訪談大綱，目的在了解老人福利機構業務承辦人員對於公私協力提升長期照護機構式服務品質的相關看法，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。

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，絕不單獨對外公開有關個人的資料，敬請放心回答，感謝您的支持與協助！謹此

敬祝

平安

東海大學行政管理與政策學系

指導教授博士：蔡偉銑老師

研究生：丁依蓉敬上

電話：

中華民國 105 年 9 月

壹、受訪者基本資料

- 一、訪談對象：
- 二、職稱與年資：
- 三、相關工作經驗：
- 四、訪談起迄時間：
- 五、訪談地點：
- 六、訪談方式：
- 七、編號：

貳、訪談題綱

（開始狀況）

- 一、 請問台中市政府「台中市老人福利機構照顧品質創新方案」與弘光的合作是何時開始？如何開始？
- 二、 請問市府是基於什麼樣的因素與弘光合作？是否有讓弘光承接的誘因設計？
- 三、 請問本方案市府原希望改善哪些問題？主要目標為何？
- 四、 請問本方案有哪些內容？計畫擬定前市府與弘光如何達成共識？
- 五、 請問此方案運作中，市府所編列需資源是否足夠？
- 六、 請問此方案中，市府認為弘光發揮哪些功能角色？
- 七、 市府發揮哪些功能角色來引導方案進行？

（制度設計）

- 一、 請問此方案執行後市府與弘光有哪些互動機制？
- 二、 在這個方案互動機制中主要討論哪些問題？

（協力過程）

- 一、 請問此方案協力過程中市府與弘光關係如何？
- 二、 請問此方案協力過程中市府與弘光曾經產生哪些問題？
- 三、 請問此方案協力過程中市府與機構關係如何？
- 四、 請問此方案協力過程中市府與機構曾經產生哪些問題？
- 五、 請問此方案協力過程如何在三方之中（市府與弘光間/弘光內部/弘光與機構間）取得共識？

（產出）

- 一、 本方案至 104 年截止，產生哪些效益？這些效益對協力關係帶來什麼樣的影響？
- 二、 此方案於 105 年仍持續進行，就本方案中，市府與弘光持續合作的因素為何？
- 三、 市府認為本方案在未來與弘光或機構的合作中，有無需要調整之處？

附錄 1-2：弘光科技大學訪談提綱

訪談題綱（弘光版）

受訪者單位某先生(小姐)，您好：

這是一份「公私協力提升長期照護機構式服務品質之研究—以台中市老人福利機構照顧品質創新方案為例」的訪談大綱，目的在了解貴校承辦「台中市老人福利機構照顧品質創新方案」之人員，對於公私協力提升長期照護機構式服務品質的相關看法，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。

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，絕不單獨對外公開有關個人的資料，敬請放心回答，感謝您的支持與協助！謹此

敬祝

平安

東海大學行政管理與政策學系

指導教授博士：蔡偉銑老師

研究生：丁依蓉敬上

電話：

中華民國 105 年 9 月

壹、受訪者基本資料

- 一、訪談對象：
- 二、職稱與年資：
- 三、相關工作經驗：
- 四、訪談起迄時間：
- 五、訪談地點：
- 六、訪談方式：
- 七、編號：

貳、訪談題綱

（開始狀況）

- 一、請問貴系與台中市政府「台中市老人福利機構照顧品質創新方案」的合作是何時開始？如何開始？

- 二、 請問您認為弘光承接本案的原因與誘因分別是什麼？
- 三、 請問您認為本案主要的政策目標是什麼？
- 四、 請問您認為本方案有哪些內容？計畫擬定前弘光與台中市政府
- 五、 請問您認為此方案運作中，所需資源是否足夠？倘有落差，如何與市府或各機構進行協調？
- 六、 請問您認為此方案中，市府發揮哪些功能角色？與弘光的期待是否相符？
- 七、 請您說明弘光在此方案中的功能角色。

（制度設計）

- 一、 請您說明弘光與市府、各機構間對於此方案的執行有哪些互動機制？主要依循哪些規定？
- 二、 請您說明在這個方案互動機制中各機構間與市府主要討論哪些問題？哪些人常參與討論？

（協力過程）

- 一、 請問此方案協力過程中弘光與市府關係如何？與市府協力過程溝通是否順利？
- 二、 請問此方案協力過程中弘光與市府曾經產生哪些問題？如何解決？
- 三、 請問此方案協力過程中弘光與機構關係如何？與機構協力過程溝通是否順利？
- 四、 請問此方案協力過程中弘光與機構曾經產生哪些問題？如何解決？
- 五、 請問此方案協力過程如何在三方之中（市府與弘光間/弘光內部/弘光與機構間）取得共識？

（產出）

- 一、 請您評估此方案至 104 年截止，產生哪些效益？這些效益對協力關係帶來什麼樣的影響？
- 二、 此方案於 105 年仍持續進行，就本方案中，請您評估影響弘光與市府持續合作的因素為何？
- 三、 請您評估弘光未來與市府或機構的合作中，有無需要調整之處？可以怎麼做？

附錄 1-3：老人機構訪談提綱

訪談題綱（機構版）

受訪者單位某先生(小姐)，您好：

這是一份「公私協力提升長期照護機構式服務品質之研究—以台中市老人福利機構照顧品質創新方案為例」的訪談大綱，目的在了解貴機構接受「台中市老人福利機構照顧品質創新方案」輔導之人員，對於公私協力提升長期照護機構式服務品質的相關看法，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。

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，絕不單獨對外公開有關個人的資料，敬請放心回答，感謝您的支持與協助！謹此

敬祝

平安

東海大學行政管理與政策學系

指導教授博士：蔡偉銑老師

研究生：丁依蓉敬上

電話：

中華民國 105 年 8 月

壹、受訪者基本資料

- 一、訪談對象：
- 二、職稱與年資：
- 三、相關工作經驗：
- 四、訪談起迄時間：
- 五、訪談地點：
- 六、訪談方式：
- 七、編號：

貳、訪談題綱

（開始狀況）

- 一、請問貴機構與弘光「台中市老人福利機構照顧品質創新方案」

- 的合作是何時開始？如何開始？
- 二、 請問貴機構是基於什麼樣的因素與弘光合作？對機構而言是否有參與的誘因？
 - 三、 請問貴機構參與本方案原希望改善哪些問題？主要目標為何？您認為市府為何推動本方案，希望達到的目標是什麼？
 - 四、 請問本方案有哪些內容？合作開始前，如何與弘光達成共識？
 - 五、 請問此方案運作中，所需資源是否足夠？有沒有需要調整的地方？
 - 六、 請問此方案中，貴機構認為弘光發揮哪些功能角色？與機構的期待是否相符？
 - 七、 請問此方案中，貴機構認為市府發揮哪些功能角色？

（制度設計）

- 一、 請問此方案執行後，機構與市府及弘光有哪些互動機制？主要依循哪些規定？
- 二、 在這個方案互動機制中主要討論哪些問題？哪些人常參與討論？

（協力過程）

- 一、 請問此方案協力過程中貴機構與市府關係如何？與市府協力過程溝通是否順利？
- 二、 請問此方案協力過程中貴機構與市府曾經產生哪些問題？如何解決？
- 三、 請問此方案協力過程中貴機構與弘光關係如何？與弘光協力過程溝通是否順利？
- 四、 請問此方案協力過程中弘光與機構曾經產生哪些問題？如何解決？
- 五、 請問此方案執行過程是否有些不確定，令機構略感擔憂的事情？

（產出）

- 一、 本方案至 104 年截止，產生哪些效益？這些效益對協力關係帶來什麼樣的影響？
- 二、 請問 105 年貴機構是否仍參與本案？貴機構與弘光持續合作的因素為何？或貴機構退出本方案的考量為何？
- 三、 貴機構認為本方案在未來與市府或弘光的合作中，有無需要調整之處？可以怎麼做？

附錄 2：公部門訪談逐字稿

附錄 2-1

訪談對象：G1

職稱與年資：社會局的長青福利科助理員，年資 2.5 年

相關工作經驗：彰化縣政府建設處、新聞處

訪談起迄時間：105 年 10 月 6 日 14 點 40 分

訪談地點：辦公室

訪談方式：面談

問卷編號：G1

Q：明憲想請問一下喔，台中市政府的這個老人福利照顧品質創新方案跟弘光的合作是什麼時候開始的

G1-1：ㄊ，這個合作案的話 104 年開始的，算是想要提供，ㄟ，提高這個我們台中市老人福利機構的照顧品質。

Q：嗯，所以那個時候是怎麼跟弘光接洽？還是說我怎麼去就是，ㄟ，找到弘光來合作？

G1-2：實際我不清楚啦！但是我，我，我覺得應該是說，有相關科系的，當然就是，當然就是弘光嘛！朝陽。這兩個是，靜宜、靜宜好像也有銀髮，銀髮系還是什麼！好像也有啦！但是好像他們，也就比較少跟他們，我們比較常跟朝陽，跟那個弘光在接觸啦！，因為他們相關科系，比較容易會跟我們有接觸，應該是這樣，那實際狀況，我就不太清楚，那就我在中部的一個，應當是這樣啦！他們本來，他們也就是專業的科系！

Q：專業的科系，然後合作的比較頻繁，那時候是，ㄊ，怎麼去跟弘光說，我們要做這件事阿？

G1-3：ㄣ，好，我不知道！但是我推測啦喔，我推測，應該是說，ㄊ，這個概念，就是要提升機構品質嘛！因為我們公部門的部分，只能夠就法規來做、來做，來規範機構啦！所以至於細的質量的部分喔！那個比較需要專家來去，進到機構裡面去跟他輔導。阿不然會變成說，我們整個就法條來跟他看，你們有做什麼、管控流程！至於做到什麼樣的程度，我們沒有那麼專業，可以去判斷，或者是去給他指導，因為有時候機構甚至會認為說：「我比你還要專業咧！」呵呵！對！所以這部分，我們比較沒有相關的訓練的話，我們只能夠，只能夠就有訂沒訂，有或沒有來做判斷而已。我並沒有辦法對，我，至少我們第一線的承辦人員，是沒有辦法的。我只能夠看，有還是沒有。那至於給他們的建議，提升機構的部分，我們可能沒有辦法，提供意見！

Q：所以等於是說，我們在業務方面去看到，ㄊ，可能期待說，機構在執行面能夠更落實！那反過來是有看到什麼樣的情況，所以會希望用這個計劃，來導入改善？比較普遍的一些問題現象？

G1-4：ㄊ，看到什麼樣的情況？ㄣ，比較普遍的，當然會是機構，因為實際小型機構還是營利，營利的方向，所以他有時會，他會節省成本，單只就利，營利的角度來看，但他不會覺得說喔！他其實他導入一些，導入一些老師的觀念，或是，或是指導來說，他們其實提升了他們照顧長輩的品質之後，其實對他們的成本，反而更是減少。我們會覺得是這樣。或者家族經營嘛！那家族經營他們可能是，就是他們自己的那套來一直 Run，那如果沒有外界的一個觀念導入，或是方法的導入的話，其實他們就是很單純，就是在顧老人家，但是一些技巧，他也許沒辦法知道，或者一些 paper 的整理阿！他可以透過這一些 papaer 的整理，來去評量說，這個長輩他其實還需要什麼樣的照顧，或者是什麼樣一個綜合性的啦！（照顧模式）比較封閉一點點。對！那或者是，像我們的查核就是這樣，你們人有沒有護士、有沒有照服員、有沒有起床、有沒有超收，就是只能夠限制在，只能夠對他們做這樣的查核，並沒有辦法，ㄊ，幫助到他們！去提升照顧品質，譬如說我們沒有辦法去教導，教導說，ㄣ，照服員你這個管灌不對阿！還是說你這個隔離措施，你應該要怎麼樣阿！我沒有辦法去，去那麼專業的！

Q：嗯嗯，所以也是看到小型機構，可能在照顧的專業技巧，有需要提升的地方！所以期待借用弘光的專業來執行！那時候，ㄊ，跟弘光的合作是依契約嘛！對不對！那時候是有什麼樣的考量，是以契約委外嗎？譬如說你們，因為，ㄊ，協力有很多方式嘛，譬如補助辦理。

G1-5：契約委外！這句的意思是？喔，補助辦理

Q：喔，委外，ㄊ，或是說，對，合作辦理等等。那時候有什麼樣的考量，會使用契約委外嗎？

G1-6：考量？ㄣ，好，我回答不出來！因為我是想說，我們應該是，不是不是！我的意思是，我對這一題不太理解就是說，對我們就是要委託，委託他們，那你說還有其他方式可以委託，就是他們提案？他們提案我們補助，這種不是也是委外嗎？

Q：譬如說，我現在是一個公開的那個，ㄊ，對，公開的，我就是老人機構福利，那我有很多標案進來！

G1-7：ㄣ，算是補助案嗎？承轉那種那種案子，喔！這種是比較專業，可能比較不適合，因為像我們一般，一般的承轉啦，或者是那種公財盈餘的，這種小額補助啦！他們那種，就是在屬於他們自己的單位阿！那種協會阿，他們自己辦的一些，比較地方性的，比較小規模的來做，但他們的專業度，大概就是那種長青學苑那種，可能較頻繁阿！專業度沒有到那麼的，所以說這部分，ㄊ，

Q：可能也是考量之一。

G1-8：應該是必須，必須要委託，委託比較專業的，如果說有自辦的話，當然，學校來辦當然是 ok，但是，那個，ㄊ，應該投標的廠商，就不會那麼多啦！

對對對！就是了不起，就是我們中部這三間學校，呵呵！對阿，他們有相關科系，才有可能會來提案！

Q：所以那時候考量，就是有能力承接的那個分母，其實已經不太多了！所以那時候是基於什麼樣，基於專業的考量跟弘光合作嗎？還有過往的經驗跟弘光合作嗎！那是不是有讓弘光有一些承接的誘因？

G1-9：承接的誘因喔！ㄤ，我覺得，嗯嗯！他，對啦，我覺得誘因，應該是我們這個標案裡面，有分那個評鑑啦喔！評鑑跟，喔！評鑑跟自立支援的部分！我覺得自立支援這個部分，他們是還蠻有興趣的，而且推的還算，還算，還算有有些心得！所以當然他這一塊，我個人認為是，他也需要一點那個，那個資源的挹注啦！嘿啦，就是說，我覺得比較吸引他們，應該是自立支援，可以推自立支援這一塊啦！阿至於機構評鑑來說，當然，可以提升台中市的機構品質是也不錯啦！但是勢必會面對到，那個機構的一個，一個，一個，ㄤ（各種聲音），所以誘因應該是，自立支援可以推得那樣，那一案算是比較歡樂一點，對！嗯，對！還有一個，他可以藉此來收集他的，所要的學術的數據，我覺得啦，有一點點啦！當然，我們也希望他們可以出，就是說有做出相關的數據！那進而來推動，推動到，因為我們沒有辦法，讓都納入，所以說有數量的限制！我們希望我們最終是，台中市或是可能，也許也可以推到全國，呵呵！但別的縣市先不考量，但是至少我們台中市都可以，都可以推廣到。因為長輩照顧好身體好的話！那機構的負擔，負擔是會比較小一點。

Q：相對，相對，所以，ㄤ，如果以剛剛談來，市府原本希望改善的問題，其實有一個部分其實是，譬如說像小型機構，他的照顧品質蠻多落差的！對，那，ㄤ，如果具體來談，你那個時候有就是針對說，這些照顧落差，他沒有辦法去提改善他的照顧方式！然後落實他應該有的照顧品質，對，那有想說要達到什麼樣的目標嗎？

G1-10：ㄤ，達到什麼樣的目標喔？喔，希望達到，因為我看我們這個名稱喔！就是一個訪視輔導，但是這個訪視輔導是就是針對評鑑的項目來做啦！希望喔，希望他們，當然我們希望他們都能達到甲等以上，呵呵！但是，就是希望啦！喔，對！因為算是，算是有一點預評啦，就是說，老師就這些評鑑的指標來看你這個機構，先看看你這個機構，他們所做出來的東西。或者說呈現的表格來說，是不是，ㄤ，在評鑑來說，老師會覺得他是OK的，那如果不OK的話，那他們該怎麼去修正啦！當然不，所以一開始104年的訪視輔導及評鑑的部分是，ㄤ，算是一個類似，預先讓他們熟悉他們不足的地方，那趕快修正他們，他們機構內的策略。

Q：那在自立支援這一塊呢？因為他夾帶進來

G1-11：自立支援倒是新的啦！對對對，自立支援一開始只有十間。那今年（105年）是十五間。

Q：嗯，那，那時候是把自立支援放進來，是有，有，有一些具體的目標想要試試看得嗎？

G1-12：ㄌ，當時好像，ㄌ，當時好像只是要導入，導入這個概念啦！只是要先導入這個概念，那今年度，或者是明年度在執行的話，我們就會比較需要有具體的一個成功率。我們輔導了十五家機構，那成功讓長輩零臥床、零尿布、零束縛的成功案例有幾例這樣子！對阿！（第一年）先導入，當然是先導入觀念啦！對對，那因為其實反應還不錯，那所以說我們開始會需要，可能會要求他們會有幾例是成功這樣子！

Q：嗯嗯，達成率的部分！一年主要的目標，其實也是以竹內老師那三零，去，去，去做一個目標

G1-13：因為除了機構，除了入選的那十家機構以外，我們一些，ㄊ，交流會阿，台日交流會，還是說一些什麼研討會！那我們都會請全部的機構都去聽！對對對，不光就是那入選的那幾家而已。在聯繫會報，還是在研討會裡面，他們，他們其實都可以來，來聽，ㄊ，來聽這種概念。對對對，不管是雷老師，還是竹內老師。其實他，他們都有讓我們所有的機構，大概都有聽過這個概念！

Q：嗯嗯，所以，ㄊ，零約束、零臥床、零尿布！在那個研討會上，被介紹的時候？對市府而言，就，就市府對我們台中市的機構，那個觀察，普遍也有這樣的問題存在嗎？

G1-14：ㄊ，當然，對對！因為，因為這樣比較省事啦！絕對是比較省事啦！那他們就會覺得說，因為大部分的，大部分可能不會想到那麼多啦！但是我覺得喔！他們，他們在約束，因為約束不讓他們長輩，長輩乖乖的，就是說只能夠在床上，還是一個限制範圍內，當然對他們的照顧是比較容易的啦！他們不會、不會，他們就想說，就只是讓他們吃飯、睡覺的話，那對長輩的尊嚴來說，以及生活機能，他是沒有幫助的啦！對對對！臥床喔！其實是，ㄌ，臥床喔！臥床就他們現行的 SOP，應該都只是可能固定早上、晚上讓他下個床，曬曬太陽，看個電視這樣子，就一直在那邊看電視！阿不是，就推下來！就是推，坐到輪椅！可能就僅此而已。因為我們比較常去查核到的狀況會是，就是說，會在大廳，然後開始看電視、唱歌，可以唱得就唱！不能唱，就只能坐在那邊，就坐，一直坐在那邊，對！就他們而言，他們已經有讓長輩下床了，這也是一個功夫啦！我覺得而且大部分是外籍在處理，阿所以你要說，他們有沒有，有沒有真的幫老人家動動手阿、動動腳阿！舒展身體阿！就是嘗試得，讓原來需要很多的人力去陪伴嘛！而且還要家屬同意阿！那家屬的一些想法或許，或許只是想花錢，花錢可以解決就好，就是他會覺得說，他付，他付了錢，他會覺得老人家在那邊就好了，只要活著就好了，也許啦！也許是這樣，你如果要說，讓他從事一些比較風險性的，像這一類的 case，未必，未必全部家屬都同意，因為這是一個實驗性啦！對阿，但是家屬，喔，我們一定會就是說，ㄊ，機構，機構同仁一定會讓他自行試著走看看，或者試著去上廁所，試著去幹嘛！那一定會有某種程度的風險，萬一發生了，機構也不好受，家屬也不好受。

Q：跌倒的部分

G1-15：我覺得大部分的家屬，可能也許不願意阿，也許希望你就，你就讓他下

床，看個電視就好了！再來上床，洗澡，下床，上床，吃飯，睡覺，對！一個比較重複的，對阿，就活得好好的，就好了

Q：所以反過來講說，其實我們在機構看到的現場，ㄉ，照顧的一個品質，或技巧沒辦法提升，有一個部分也是對安全的期待？

G1-16：對，也許，我們在猜，也許不是那麼，那麼的高意願啦！因為畢竟要讓他們嘗試，那老人家你讓他摔到了，那，那該怎麼辦，對，所以在參與的時候，一定要請家屬簽同意書啦！對阿，目前來說，個案的成功率不高，也是因為，因為參加的人數也不多啦！然後你還要，就是說還要挑選是適當的，比較有可能，ㄉ，到三零的階段的一個長輩啦！對對對，你可以篩選的部分，是比較少一點！

Q：所以我們那時候在這個方案有哪些內容？

G1-17：喔，那些內容喔！內容，ㄣ，內容是屬於，ㄉ，我需要，要講說幾場說明會啦！幾家機構參與啦！還是說希望達到的一個情況，希望老師們進去是增進這個機構工作人員的專業能力啦，還是說委辦，委託單位要辦理，至少預計十家參與，然後每個單位要辦一場專業訓練。

Q：你當初給我的邀標書嗎？一樣的。所以從邀標書來看到，其實對弘光的期待，有包括一場說明會。有幾場個督，十場個督！然後兩次，幾次？喔，專訓一場，專業訓練一場然後還有團督兩次，成果發表會一場，檢討會一場所以那時候，ㄟ，計畫內容有這麼多！那在合作之前，怎麼跟弘光談出我們要做這些事情的？

G1-18：喔，對！這個是相關，他至少要做到的。ㄟ，呵！這一個事情喔，好，pass！呵呵，請專業的回復你。呵呵，我說實在，我不知道他們怎麼訂出來的，這個就真得辦不出來！

Q：喔，也不是辦啦，就您，就您知道的分享就可以了！

G1-19：對，我不知道，設定來說！十家是怎麼、怎麼設定出來的？

Q：對阿，會是說我們怎麼知道，我們有幾場的個督阿，或幾場的團督阿之類的？然後後面還有提到說要出手冊嗎？嘿阿，對！所以計畫開始，你就一直都是你嗎？還是你是哪個時間點，接這個計畫？

G1-20：我是十月接得，呵呵！計畫已經快走完了，呵呵呵！我是接後續核銷，後續核銷！

Q：你算數學的，嘻嘻！算數學之前呢？

G1-21：對對對，我接，ㄣ，就就宣儀

Q：軒儀還在嗎？

G1-22：還在還在！不過她接了一個更麻煩的 case，呵呵，就是長青快樂學堂，好像，好像要，好像每一區要，不知道是不是每一區要做，要，要去接洽一個，一個什麼的，一個可以提供出來做長青快樂學堂讓，我不知道，正不正確啦！會不會就是說，每區都要有一個啦！所以他們有被設定達成率，所以很多要忙！

Q：喔，了解！所以你十月開始喔，那你等於前面

G1-23：我只負責核銷而已，當然前面有幾場，我也有去聽啦！就是，就是聽而已

Q：那你參與，譬如說你剛剛談得那個查核現場，是從什麼時候開始參與？進到機構去

G1-24：就我們幾個同仁，就是會輪流進去阿，對阿！

Q：嗯，你是103年來就有參與查核的部分嗎？

G1-25：對阿！103，103 就有了阿！103、104 的查核！然後 105 就評鑑這樣子。嘿阿，所以說這個時期的部分，我們會比較少去，是因為我們，我們，我們除了這個方案之外，這方案我們會覺得說，就是委託，我們委託專業，因為我們平常還有聯合稽查的部分，要去拜訪這些機構！所以大概時間上，會尬得比較緊一點！

Q：會比較是由弘光來主導。嗯嗯，那時候談的共識大略還是以那個竹內老師導的理論來談，去往那個方向進行就對了。好！那，ㄟ，因為你，那今年的話，還是你嗎？這個方案，因為他還有繼續嘛！

G1-26：今年是我！對對對！

Q：還是你嘛！那如果說以今年應該說，對不起，以104年結案的經驗來看得話。你認為那時候，我們市府編的資源夠嗎？資源可以談，有形跟無形都可以談！

G1-27：ㄣ，無形的部分，我不知道該怎麼？無形是說我們在行政上，可以對他們的幫助嗎？行政上幫助是沒有問題啦！因為，譬如說他們要給機構什麼樣的一個訊息的時候，就是會透過我們，或者是招開什麼樣的會議！對對對，這個 OK！這都沒問題。

Q：人力、物力、財力各方面的資源呢？

G1-28：財力目前來說，ㄣ，應該是說核銷的時候，在他們而言，因為他們是學校單位！學校單位的核銷，也許跟公家單位，又有略略不太一樣一點點啦！所以他們在核銷的時候，會有比較困擾一點啦，嘿！不過都還好啦！不是資源不夠，而是有時候，有時候該，像竹內老師來好了，竹內老師來那個機票，可不可以算？喔，對！但是你，你，你沒辦法規定到那麼細的話，就很難去承諾說，好，那就可以，竹內老師的所有費用都可以包，什麼之類的。所以才可能跟彰化合作這樣子，呵！就是說彰化出機票錢，ㄟ，我們出講師費，呵呵，之類的。不過這一塊，這一塊倒是，是弘光居中在協調啦！ㄎ，如果費用。對於這一塊啦！那其他費用，大概只是，要不要什麼補充保費，可能都是小問題啦！只是說，在他們可能在學校單位，不需要提供什麼樣的單據，但是我們這邊卻需要啦！

Q：嗯嗯，所以你的意思是說其實，ㄎ，在，譬如說在資源應該是夠的。那不足譬如說，在核銷上可能比較沒有彈性協助的部分，弘光其實會結合資源來

G1-29：嗯，對阿！因為有一次他們就只好自己吸收阿，因為就核不過阿！呵呵，他們可能會有其他的名目，去用別的個案去處理啦！據我所知好像，不知道是不是工讀生，還是二代健保？ㄟ，ㄎ，我有點忘記了！

Q：好，沒關係沒關係！

G1-30：還有一個運用的彈性啦，可能不是那麼高啦！雖然他是在同樣一個標案，但是他是分兩案。一個是評鑑一個是，ㄎ，一個是訪視輔導，一個是自立支援。

那自立支援這邊不夠的錢，會需要去勻支另外一個方案，評鑑的，對對對！他就還要再多一道程序來，是可以挪用，但是要說明清楚，但是可能就學校的立場來說，可能這就是同一筆案子阿！就是同一筆案子，呵呵！可能會比較不方便的地方是這裡啦！

Q：嗯嗯，可是大體上資源，你覺得你的評估是夠的

G1-31：對，因為他們還是沒有用完啦，沒有用到完啦！對！

Q：那在這個方案裡面阿，市府就是認為他，弘光其實是發揮什麼樣的功能角色？

G1-32：當然是專業，專業，專業知識技術的提供者啦！（竹內老師的理論），這個理論又比，又比一般照顧品質又再更，ㄤ，但是我有聽過另外一種說法耶！好像說這個自立支援，好像之前就有，有，有在推了。那衛福部的委員是這麼說的，因為他們好像對我們中部在推這個，好像不是那麼的，他們覺得好像之前就推過了，就有在推了，我好像有聽過這一種的說法啦，對阿！但是我們覺得這真的是一個蠻不錯的一個策略啦！因為像主持人雷老師嘛！他們幾個老師都是有，有，ㄗ，對於這套操作系統，不論是書上，或者是直接跟那個，ㄗ，好像他們也有去跟日本，就是到日本去做觀摩學習啦！所以他們在操作上來說，可以給機構還蠻大的建議啦！

Q：嗯嗯，蠻多比較細緻面的指導。嗯，那市府呢？市府評估自己是用什麼樣的功能角色，來引導這個案子的進行？

G1-33：引導這個案子的進行喔！ㄤ，輔助他們。我們算是，我們算是在盡量在推廣啦！像我們有一些，ㄗ，就像剛剛說的聯繫會報，或者什麼樣的會，我們都是盡量考量其他，就是說機構可不可以參加，或是，可能只是我們的聯繫會報，我們請，我們請弘光的老師來加這一堂課，來講述一下自立支援，然後來徵詢一下他們的意願。

Q：這一個大輪廓的那個推手就對了比較類似這樣幕後的推手

G1-34：對對對，不敢那麼誇媒介啦

Q：媒介，呵呵呵！那請問一下我們這個方案執行，市府跟弘光大概是有哪些互動機制，他談得是我們怎麼去討論這個案子的進行，或是問題？

G1-35：問題喔！問題好像比較少一點咧！嘿，因為算是機構還能，還蠻能，有參加的機構還蠻能，ㄗ，蠻能配合老師的指導，那當然我們還是有一間機構，可能不是太 OK 的，那在，就是說在後續上，老師是有說可能，可能明年度就，就讓他，讓別家進入了，嘿！

Q：嗯，所以你們是怎麼跟，市府！市府啦，怎麼跟弘光去討論？會議嗎？還是怎麼樣的方式？

G1-36：會議也有啦！那電話或是 Line 都有啦！那甚至也有 A 案，就是那個 A 案 B 案的那個組阿，對！跟老師群組，那老師有一些什麼樣的，譬如說要訂定會議、還是說委員（敲時間），或者徵詢意見來說。也可以透過群組，當然或者是電話啦！再來通常都是群組阿，再來就是電話，再來就是公文聯繫，這樣子！

Q：公文聯繫，你剛，ㄗ，主要大概是討論什麼？哪一些可以分，就是如果你可

以，依你的經驗來類歸討論哪些問題？

G1-37：喔，我看一下！（看 line 的紀錄），我實在是，我比較著重在輔導查，阿那個評鑑輔導查核的那一塊，我來看一下喔！喔，核銷，核銷確認就是電話啦！那電話我就只好轉，ㄣ，跟我們會計討論啦！譬如說會有研討到八木老師會過來，八木部長啦！他們花水木集團的那個部分。講師的部分喔！或者是一些時間邀約，譬如像團督的方式，要請機構，然後或者是機構要派幾位，這算是吧！有時候會討論。！ㄣ，通常都是他們在討論，呵呵！我們尊重專業，呵呵！

Q：尊重專業，呵呵，所以比較少遇到問題嗎？幾乎沒有問題？

G1-38：就除了那間（機構），那間比較不那麼 OK 的問題。他，他的情況是，因為他們那間機構只有他，ㄣ，那間主，那間主任在（handle），那其他的新進的，或者比較不太進入狀況的，或者是什麼樣的，對，所以就是說老師，譬如說老師給他們的功課，他們也沒有辦法去執行，那以及呈現出來的成果，也都很零亂啦！就等於有一點點失敗。ㄣ，像是譬如說那，那，可能一開始，ㄣ，機構可能會挑一兩個三個長輩來作為這次方案執行的對象。那可能，執行，你可能每天，你每天要讓長輩喝多少水，然後要上多少次廁所，你都要有紀錄，然後做一些什麼樣的，的，的活動來，來改善，來增加三零的目標，那可能老師下一次去，他可能沒做，或是沒記錄，或是沒怎樣，就會，就會讓老師很費心阿，甚至，甚至聽說是，最後的簡報還是老師幫忙，呵呵，對阿！讓老師覺得說你，你，你機構沒有辦法配合，比較沒有什麼心在執行這方案，那比較要放棄他，呵呵

Q：呵呵，所以，好，所以有一些比較多，就是我們如果真的有遇到問題，就是可能那一個單位的配合度，還有落實度，會讓整個專案不知道在哪裡這樣子！

G1-39：對阿！那這個就浪費掉了

Q：老師就相對比較辛苦，要去做很多的工作。所以那個問題是單位的配合度？

G1-40：應該是單位的問題啦，因為，因為成功與否還在，還在其次啦！你單位，至少你要嘗試的去做，我們當然不會預期說每位，每位，ㄣ，就參加的長輩都一定可達到三項啦喔！但是，就是你機構的配合度，可能要稍微，對對對，要稍微能夠配合執行這些策略！

Q：那這個案例裡面，市府有試著提供什麼樣的協助嗎？就是老師在丟，就是這樣子，那樣子阿之類的！那跟你討論這些問題的時候，市府有提

G1-41：這部分，我們只能夠建議說，那我們可能下一次就，就，就可能就找別家進來！因為我們，我們大概有通過電話啦，有跟機構通過電話啦！大概，大概是這樣啦！我也沒辦法說，因為老師說他不配合我，跑去稽查他好像很怪，呵呵！

Q：呵呵，你大概透過電話，指因為老師的反應？

G1-42：ㄣ，大概我們不會講那麼明啦！當然，當然是會講說，ㄣ，就是關心這個狀況，就是說方案的執行得狀況如何啦！嘿阿嘿阿！

Q：之後老師這樣談，你有去了解機構是不是有怎樣的情況？

G1-43：對阿對阿，機構可能是說還 OK 阿，他自己也感覺還不錯阿，呵呵！但是老師那邊的回饋，並不是，反應並不是這樣子啦！對阿，在那，就是我們在平

時的查核來說，也大概了解機構的狀態啦！所以當時加入，我們也是蠻訝異的！

Q：嗯嗯嗯，所以喔，你們那時候，ㄟ，這個幾家機構，是怎麼挑出來的？

G1-44：就是當然是，一開始他們的意願啦！對對，意願是最重要，機構的意願會是重要，當時我不知道，對！但是我覺得那家有進來的話，應該是剛好十，剛好十家左右！或者是，或者是不足！有可能不足，那我們就拜託一些比較 OK 的機構來參加，因為一開始，這個概念來說，大家都是觀望啦！機構，機構來說比較 OK 的，機構他們在照顧老人，老人家的部分，已經有付了很大的心力了，也許他不願意再加，或者說沒有多餘的人力來處理啦！對對對，所以一開始，大家可能意願不是那麼高啦！對阿，才會有那家進入的狀況。

Q：嗯嗯嗯，那所以我們討論就是個別的機構的一個，ㄊ，就是在方案裡面的狀況以外，還有去討論說方案需要調整的嗎？

G1-45：你說要調整的部分嗎？ㄊ，自立支援來說，我們是覺得目前執行起來是還蠻順暢的，至少我們，ㄊ，因為像，機構，參加的機構也沒有反應說，老師的專業度不夠啦！或者說整個執行上有什麼樣的困難。機構也沒有反應啦，那老師的反應大概就是除了那家之外，其他反應也都還 OK！

Q：所以說這些會都可以是，就是契約，契約裡面談到的東西，他們都可以執行，就是弘光都沒有問題就對了。

G1-46：可能說，ㄊ，這些標規的部分，執行一定是沒有問題啦！只是說執行，執行得成效啦，應該是成效啦，執行得場次一定都沒有問題，因為他們一定要符合標規，才能核銷。那至於成效來說，那家成效可能不是那麼好！

Q：嗯嗯嗯！因為我有聽好像是，雷老師有談到說，當初在這一個部分照顧執行手冊，他們有一些困難。

G1-47：會比較困難！因為這個部分，他們做的手冊的部分，需要再參考一下，ㄊ，參考機，ㄊ，算是，算是他們做得這個手冊，那他們是要來 follow 來使用的，對對對，可能機構的反，回饋的不是那麼的明確，或是不是那麼，會不會是這樣？

Q：雷老師這邊給您怎樣的訊息會是有困難的，困難在哪裡？

G1-48：這個部分我好像沒有聽他說！呵呵，可能他沒有跟我們反應，因為目前來說，因為當時的狀況就是，這手冊他編好就好，對！那但是我們在聯繫會報裡面有發，發給單位讓他們試著回去執行看看。對對對，因為他們也希望可以內化成自己，ㄊ，自己的一個照顧模式的一個執行的手冊！對，那，機構！我猜啦，我猜應該是拿回去看一看啦！看一看方便做就做，可能不方便做就不做啦。就是我說的人力，人力，人力就是吃緊，那你說要一個工作人員，要兼那麼多事情，要照顧，要做 paper，然後還要再按照這個手冊，再執行某些動作。未必，ㄊ，未必每一間機構都能做得到啦，對阿！

Q：嗯嗯嗯，還是有他的操作面要考量，嗯嗯，那所以明憲這邊，你以市府的角度，你評估我們104年跟弘光的合作關係，大概是個怎麼樣的情況？

G1-49：嗯，我想我覺得蠻好的！對阿！因為畢竟不是那麼的，像今年要評鑑嘛！

亡，算是 104 年的只是一個訪視輔導。跟自立支援。那這個部分的一個，一個的，該怎麼講？強度不太一樣，算是比較柔一點的，的一個，一個，一個標案啦！但是像今年的評鑑，就是一個，一個比較硬一點的，就是說會，亡，因為會牽扯到成績啦，實際打分數。就跟輔導的概念，又比較不一樣，對阿！

Q：嗯嗯，所以評估就是，我們跟弘光合作其實還蠻順利的！

G1-50：喔，我個人認為覺得還順順利利的。那主要是當然他們專業度夠啦！專業度一旦不夠就會像，就會像，就像陳情案，很簡單，陳情案陳情人就是機構照顧能力不好，哪裡不好，哪裡不好，馬上就進來了阿！那我覺得最直接的反應，當然會是機構阿！他們那邊一直都沒有誰來說這不 OK 這個部分啦！所以我覺得就，就這個部分來判斷來說，應該是還 OK 啦！

Q：嗯，從弘光的反應，然後還有從機構的，去年，機構有沒有來反應說這件事情來判評估其實這個合作關係是很好的，那有產生什麼樣的問題嗎？曾經有一些問題？

G1-51：目前是沒有

Q：嗯，因為剛剛，好像大部分可以討論的。像是核銷什麼的

G1-52：喔，對！如果說真的有問題，只是行政上一些小細節而已。因為，因為，因為公務預算就是需要，需要比較繁瑣一點的

Q：嗯，那合作裡面跟機構的關係呢？

G1-53：ㄟ，市府跟機構的關係喔！我們跟機構的關係來說，我們跟機構，我們真的就比較讓弘光主導啦！我們比較沒有來參與這一塊啦，那就是說在那各大研討會的時候，會遇到啦。那研討會就是我們會發函請他們來，那他們來的時候，我們當然會場都會交流一下啦！是覺得一般的反應也都

Q：所以也，也，也沒有因為這個案子的執行過程，跟機構有一些問題。

G1-54：ㄟ，倒是沒有，對對對

Q：就是機構打電話說，老師的指導

G1-55：這是沒有！嗯，所以我們才會判斷說，老師一定是專業度夠，嘿！所以才 OK 的！

Q：那，那時候這個合作，你是怎麼在弘光，市府的期待，還有機構的需求間去取得一個共識？就是你怎麼會知道，喔，原來這也是機構需要的！喔，你怎麼會知道這是弘光想要做得，你剛剛說得弘光想做得，有興趣的！

G1-56：ㄟ，這個部分可能要問一下我們的股長。因為我在想，這個方案出來，應當是，可能是那邊提出來，因為我們，我覺得，我覺得我們自己應當是不會接這，不會比他們更早接觸到這種概念，一定是他們覺得，應當是他們，他們有接觸到這個概念，希望可以導入機構。對對對，才會有這個合作案。

Q：嗯，所以其實是當初弘光先給市府這個 ideal，然後市府來，可是市府評估這個三零的方案也是

G1-57：我，我自己想，我自己的領會，呵呵。這個部分提升，只要是提升機構長輩的，的，的照顧品質的話，我們都會覺得機構都是需要的，就即便是，機構

一定，一定是需要的，我們不希望他們只是，就是配合法令在做，在做那些比較死板板的人力配置。那至於人力配置因為都是，法令都是規定死的，那個，那個是，沒有，沒有！不是說他配得足夠，他就是一間好機構！不是說他配多一點人就OK，一定是他們整個內部系統，照顧系統的，的一個提升才，才是對機構或是住民才是好的啦！嘿阿

Q：那你怎麼確信說，這個方案機構會有興趣？有了，雖然解決第一個誰來操作，可是沒有，沒有這十家的話！是，沒辦法，我們沒辦法完成嘛！實踐！

G1-58：對！因為，因為臥床來說，我們沒辦法那麼確定啦！但是就是，ㄊ！尿布，ㄣ，尿布我可能，尿布，ㄊ，零尿布跟臥床，我們可能沒辦法那麼確定啦！但是就是說機構在，在約束的部分來說，還是，還是有存在的部分啦！所以我們會覺得如果，你可以讓長輩的情況好，就是說進化到說是零約束的話！那ㄣ，我們覺得，我們覺得對住民是好阿，對機構好不好就不一定了，呵呵！

Q：因為我用機構的角色，來想像這件事情。我為什麼要參加？那個，那個吸引他，吸引機構，我想要來試試看那個點會是什麼？以你的評估是怎麼樣的原因，他們會有意願？

G1-59：嗯！我們覺得應該是說，你照顧得好的話，你照顧的口碑會出去啦！然後當然也會是他們宣傳的招牌，就是說，你看：「我們一個老人家在家裡這樣子在臥床，來到這邊連尿布，都不用顧，ㄟ，連都不用包」那我覺得長輩當然，長輩好家屬一定會好啦！那我覺得如果比較會思考的機構，他如果讓他好一點的話，讓他出院，那他的這個案例，可以吸引到更多入住他機構，這行銷是一點誘因啦！但是相對他一定會付出比較大一點的人力成本啦！對，對阿！但是照顧，照顧上來說，也不是只有人力成本的增加啦！他們一定會還是有照顧，照顧，照顧成本的降低。因為長輩，長輩少了尿布嘛喔！或者是約束，比較籠統的講，就是說，長輩的健康比較，比較，比較健康的話！程度，健康程度比較高的話，那當然對他們來說，ㄊ，長輩可以自己吃飯，可以自己上廁所，你甚至陪都不用陪阿！說不定進化到，可以自行洗澡，連抱下床都不需要，零臥床一定是對人力的，人力的付出來說，是一定比較減少啦！所以有利有弊，我覺得一個機構，如果他們這樣算一算，當然應該是讓長輩健康，逐步健康來說，對他們機構他們的形像上面，都是一個很正面的幫助啦！

Q：嗯嗯嗯，所以這有可能是，機構考量然後願意加入，以致於三方取得共識的一個點。嗯！好，那明憲就你的觀察，我們這個案子，我們切到104年因為，不好意思，你是承辦人員，現在還在Run的關係！你在104年結束的時候，你有看到哪些效益嗎？

G1-60：喔，我們在那有一個成果發表會，那成果發表會裡面有各家，各家參加，參加那個自立支援方案的，的，的機構來做簡報，那我們，我們從他們那簡報來說。我們可以知道，他們得到了，就是說還蠻大的幫助啦！不管是他們自己的照顧品質的提升。以致於或者是，或者是長輩，長輩自己可以走得，家屬的喜悅啦！或者是說家屬從一開始得不安啦！然後到後來的發現，自己長輩越來越健康了。

但能那樣的喜悅是，是，是，算是，算是呈現出一個，還蠻正面的部分啦！

Q：嗯嗯嗯！所以在成果發表會，看到得有在機構層次！那院民層次，跟家屬層次？

G1-61：對，因為機構就會簡報說，他參加這個方案，那他會做一些紀錄，那以幾張臥床的照片，到最後他是可以，ㄊ，勉強自己走。對對對，或者是，對，輔助，輔助，輔具來，來，來做行走的部分。

Q：因為畢竟時間不長啦！嗯嗯嗯，所以長輩的功能進步了。

G1-62：對，當然，會有一定程度。機構一來我覺得是照顧，照顧應該有一點成就感啦！再來就是，ㄣ，除了成就感之外，我覺得照顧得一個程度上，可以轉移到其他比較失能的長輩了啦！就可以，也許就我剛說的，他不用特別的，不用在這麼在意，這麼注意這個長，ㄟ，就是已經比較健康的長輩啦！對啦！

Q：他有多一點能量去care比較失能，比較嚴重的院民這樣子！

G1-63：嗯嗯，對對對！

Q：那這個整個部分，成效的部分我們談的是，ㄊ，那個方案的接受者就是機構端嘛！那在弘光這個部分呢？有看到哪些效益嗎？

G1-64：弘光的部分，ㄣ，我覺得比較，比較具體的應當是執行，照顧執行手冊的端啦！因為至少他們編出這個手冊。讓，ㄊ，算是第一步嘛！那再來就是，他們還要收集一些相關的數據，就是像手冊給其他機構來，來執行看看！ㄊ，我，我是不知道，他們有沒有什麼樣的效果。但我覺得啦，但是我覺得啦！我覺得就是說，ㄊ，因為對於老師而言啦！喔，他對於比較缺少的，一定會是實務經驗嘛！或者是老師本身就有實務經驗，那當然沒話說啦，但是一般來說老師的背景，也許是一路就是學術上來啦！嘿，那我覺得他們可以直接接觸到機構，比較，比較深入接觸到機構，而不是喔！可能只是一次兩次的接觸來說，他們可能會更了解到機構的一些可行性的地方，或者是現實不可行的部分啦！這些他們應，有助他們的實務經驗的充實，對對對，或者是他拿他的學術專業來去解決，解決他們的困境啦！有些在實務上來說，跟學術上是會有落差的啦！我是沒觀察到（操作的過程），我推測！呵呵！我覺得他應當，他們應當會有這樣的收穫啦！

Q：那在市府而言呢？

G1-65：在我們而言喔！我覺得，我個人認為，應該可以促進，促成學術，學術面跟業界這兩邊的專家的合作模式，覺得是還蠻不錯的，因為，因為他們實務面，有實務面的專業啦！學術面一定有學術面的專業，兩個的可以如何的合作或者是，ㄊ，互相交流是還蠻重要的啦！！嘿阿

Q：所以這對市府而言，一個，一個，形同剛講的是，一個觸媒的角色讓兩邊交流。那有達到本來方案期待的一個服務品質的一個期待嗎？

G1-66：ㄣ，就參與來說，以及就是宣傳，宣傳這個概念來說應該，應當是有啦！至少，至少我們的機構，都有聽過自立支援啦，呵呵呵

Q：呵呵呵！喔，好！所以我們當，當初是把他有一點是觀念宣導，那種照顧技巧的觀念宣導，去嘗試就對了。嗯嗯嗯！那你覺得，還是雖然剛開始，可是還有

一點點不一樣。在，在，對那個機構服務品質的部分！對，那這個產出，剛剛有談到在機構部分，弘光的部分跟市府的部分這樣的效益。有沒有就是，ㄊ，接下來，譬如說我們105年的合作關係裡面，有沒有產生造成什麼樣的影響？

G1-67：因為105年招標的結果，也是弘光得標啦，那在銜接上來說當然會比較，比較無縫啦！那再來就是說，我們現在就是只談自立支援啦！喔！那另外一邊就不談！他們在操作上來說，我們覺得他們有了第一年的經驗，所以第二年來說，我們是讓他再提升參與的家數啦！就十家變到十五家這樣子！然後或者是機構跟老師之間的默契，也可能會比較有。就像未來我們也許會希望說，就是老師認為OK的，可以自己獨立操作的機構，那就讓他們獨立操作好了，我們就再引進其他的機構進來，未來的方向，也許會是這樣子！觸及到更多的數量！也許他們只是在聽那些宣導，也許那只是一個概念，那實際操作又會有不一樣的感受啦！

Q：那對於機構跟市府之間的關係呢？這個效益有沒有帶來一些影響？應該他們大體知道說，市府其實是金援者嗎？

G1-68：ㄣ，對啦，他們其實知道是我們辦的啦！就是說我們委託，委託弘光來辦這個，倒是他們知道啦！那對於這個方案的普遍反應，是還蠻OK的啦！ㄣ，你說關係有沒有什麼改變？

Q：有沒有一些聲音跟市府跟你們談說，ㄟ，阿你們辦這個自立支援怎麼樣怎麼樣的？或是說

G1-69：我說比較起來喔，比較起來，評鑑機構當然會說是在浪費錢啦！呵呵，這是在刁難他們啦！那相對在自立支援來說，是比較正面一點，呵呵！比較不會聽到這一些的部分啦！就跟，就跟機構面對我們，查核者，查核的承辦人員的態度，跟面對補助，補助款的人，的承辦人員的態度，大概會是不太一樣，就是在乎這樣子，對阿！

Q：嗯嗯嗯，那，喔，好！其實大體上，是肯定這個方案的。對，那，那好！只是因為他設定本來就，就是比較是輔導性質

G1-70：對對對，當然大家接受度會比較高啦！

Q：嗯嗯嗯！那這個案子，在105年還進行嘛！那跟弘光，我們會跟弘光持續合作的因素，除了，除了剛剛提到還是跟他們標到有關，呵呵，還有什麼樣的考量嗎？

G1-71：考量來說喔，好像在自立支援操作這一塊，他們是比較，比較領先一點啦！因為還是有經過評審會嘛喔！他們所提出來的一個相關的經驗來說，還有成果來說，他們是比較是能夠合作的對象啦！

Q：嗯嗯嗯，還是以他們的經驗跟，ㄊ，專業度，來做主要的合作的考量。ㄟ，那標案就是105年有其他人來標嗎？除了弘光以外，其他？

G1-72：據我所知好像，疑似是沒有，呵呵！因為105年，ㄊ，因為是這樣啦，我接的時候是104要核銷，然後105正在簽，對！正在招標中，對對對！那個狀況所以會變成說，104的招標跟105的招標我不太清楚，呵呵！

Q：正在簽，那應該有經歷那個105年招標的過程阿？

G1-73：沒有沒有那是同步進行，因為我當時就在處理核銷了。對啦！所以招標的部分就一樣是軒儀在處理。

Q：喔，好！好像lose了宣儀的感覺！

G1-74：呵呵，要請她嗎？

Q：呵呵，好沒關係！如果有需要啦，如果有需要我看這個，因為有些前端的考量部分應該，是不是科長有參與嗎？阿，股長

G1-75：股長那邊應該做很多的補充

Q：沒關係，好，謝謝！那，ㄊ，那明憲就你的評估，我們這個案子在跟弘光的接下來的合作有需要調整的嗎？

G1-76：就，就自立支援的部分啦喔，我們，我們要做調整得，你是說在本年度的執行上來說還是未來的展望！因為我們覺得說，ㄟ，

Q：因為其實過了104年，可以看得到市府的調整是

G1-77：不適合的(機構)剷掉那再加數量，再多加五家，數量的提升啦！但是還是會有舊有的機構，所以未來我們會希望說，舊有的機構，他執行已經可以獨立，或是蠻上軌道的部分，那就讓他們自行處理就好了！已經有這樣的觀念，以及照顧技巧的話，那我們就覺得其實，ㄊ，其實他們就不需要再參加了啦！

Q：嗯嗯嗯，那當初談的都是針對參與對象的調整，那有需要方案內容的部分嗎？

G1-78：方案內容，ㄊ，因為這個內容還是，主要還是，還是導入是，是，是那個，ㄊ，那個八木老師，阿，不是！喔，竹內老師的一個。

Q：內容，內容的部分是，譬如說我們標案

G1-79：你是說我們，幾場說明會，ㄊ，目前執行起來是還，還算OK啦，嘿！因為那個執行的時程啦，資料的彙整啦！我們目前這個算是，ㄊ，這樣的，的，的一個場次來說應該是還蠻OK的啦！對阿對阿！

Q：你覺得，這個大致上其實除了服務對象，我們再做調整，其他都還OK！

G1-80：對對！就像我說的就是說，機構不是說提升他的配置的人數就OK，你團督阿！還是要開什麼樣的說明會，還是需要，老師面、機構面的時間能夠match到才開得成。對，尤其團督要十家機構，阿不，現在是十五家機構，然後所有委員的時間都OK，那開得成這一場會，才有辦法去交流說，他們遇到得困難，然後其他家有什麼樣的解決之道，才有辦法去進行交流。

Q：所以團督個督你有去嗎？，你大概觀察到他們反應，然後他們討論是什麼樣的問題？

G1-81：ㄟ，我有去，但是我在外面跟人家，呵呵，在跟老師講話。所以我等於沒去，呵呵！因為剛好，剛好有一個老師，要討論一個事情，所以就一直整場都在外面一直講那個事。

Q：有去，但是還是要去處理行政事務的部分OK，沒關係，那好！那明憲你剛剛談阿，到現在都會覺得說，不管弘光，或是市府這邊，或是機構對於自立支援方案的反應，是還不錯的，是蠻肯定的！那你評估，ㄊ，這三個方案的，應該說

就是這三方的參與，我們台中市協力可以這麼的，ㄊ，我們目前來看是肯定的話！他有哪些比較好的因素在裡面？對有什麼樣的？你覺得讓他做得起來？

G1-82：比較好的因素，我覺得一定是，當然首要的就是指導團隊嘛喔，就是弘光的部分，嘿！再來就是我們機構，也願意配合啦！因為，因為畢竟加入他的學生，沒有辦法去執行得話！那等於也是沒有辦法成功啦！

Q：嗯，你剛說一個是好的因素是弘光在裡面嘛！那弘光的什麼好的？

G1-83：專業，我講得這個籠統，呵呵！

Q：呵呵，也是回歸到他的專業！嗯，那好，再來是配合機構他是自願的！

G1-84：ㄊ，不論是自願，因為我自己在猜啦，就是為什麼會有那一家加入就是因為不夠，不夠的部分，但是非自願的，我們也有拜託進來啦！所以會說參與的機構，配合度都算高啦！執行成效，執行率，執行力來說，應該也是有足夠啦，不然老師教會沒有效果。對阿！

Q：所以你看到得會是這邊。嗯嗯，好！那大概到這裡謝謝！

附錄 2-2

訪談對象：G2

職稱與年資：長青福利科 5 年，總年資 14 年

相關工作經驗：社會局的身障、兒童、老人

訪談起迄時間：10 月 6 日 16 點 5 分

訪談地點：辦公室

訪談方式：面談

問卷編號：G2

G2-1：可能有些問題我可能沒有辦法很，很直接的回應你的部分，是因為可能那個脈絡的部分，可能不是說，誰來，ㄤ，這脈絡其實是我們是合作的，不會是我今天引導誰做這件事。就是這個脈絡，即是一個契機的結合，然後才一起做這一件事情。那當然我們政府，政府覺得案很好是，我們，不會是我們引導弘光做！應該是我會引導機構

Q：沒關係，沒關係，因為我覺得今天只要收集公部門的立場而已，對對對！

G2-2：所以問題的部分可能有一些，沒關係，反正到時候你自己做後面資料彙整的時候自己去做調整。對對對，自己去做分析

Q：好，那我們就從題綱開始囉！那請問股長我們市政府創新方案跟弘光的合作是什麼時候開始？

G2-3：恩，是去年 104 年的時候合作也就是說，我們在一個研討會的那個，ㄊ，研討會這個場合裡面，然後弘光正好那時候是承辦了這個，好像也是自立支援的相關的方案的發表，邀請日本學者來，那我們就發現這一個案子，好像還蠻有趣的，也真的是可以提升我們機構裡面，在照顧這一件事情的一些思考，還有不同的面相的一個參考。那我那時候的想法就是說，ㄟ，如果是這個案子可以有一些合作的話，也許我們可以做不一樣的一個機構的提升服務品質的方式。

Q：ㄟ，我那時候從雷老師那邊聽到是 103 年年底，妳們有去參加她們有一個類似研討會，在研討會之後，就開始討論怎麼做嘛！那在研討會上面，是聽到甚麼哪些是市府期待的部分？

G2-4：因為是說這個整個自立支援的理念是好的！因為我們在機構輔導的過程中喔！我們自己覺得說我們常到機構裡面看，我們就是感受到就是說，機構的長輩好像少了一點什麼？他們眼睛是沒有光彩的，那我們如果說機構是一個，就是在老人的一個生涯，生命生涯裡面，他最後應該要被照顧，他應該要更更有一點尊嚴，或者是說更他能夠更喜歡他最後一個場（域）。對！我發現我們的老人福利機構，就是缺了那麼一點點這種東西。對！那我就覺得其實自立支援概念來講，它很簡單，可是它提供一個很不一樣的照顧模式！就是照顧的理念，它轉變了一

些，我們一般對照顧的一些看法，或者是照顧的方式！對，到底以誰為主，過去來講可能就是，亡，我們的照顧都是我們方便，方便我們管理就好了，只要長輩你在那邊躺著，那我可以好好照顧就好了，可是其實自立支援的不是，它是以回歸是長輩，長輩你需要什麼，對於長輩來講，他絕對不是我只要躺著就好，他可能還有很多生活，因為，我自己後來發現說，其實能夠很自立的生活是一個非常有尊嚴的一件事，對於一個失能的長輩來講。因為每一個都不希望被綁嘛！每一個都希望有尊嚴，所以有尊嚴就是，我可以做我自己想做的事！那我覺得如果可以在機構實現這一件事情的話，其實我覺得這就是一個，我們提供很好的未來一個，亡，就說老人照護的一種最後，就是說我們在重度失能的時候，我們還有這樣的場域，可以讓長輩在那邊很很有尊嚴的到終老這樣子。

Q：嗯嗯！在老人家可能就是在最後一個居住的地方，也可以讓他有尊嚴的，所以是看到，主要是看到自立支援它的核心價值！在機構內的實踐是有助老人的，那個生活的那個尊嚴的提升，所以基於這個點我們來談合作就對了。

G2-5：對

Q：所以那時候是怎麼開始的

G2-6：其實，亡，那時候就是在研討會裡，研討會聽了老師們的分享，還有八木，他們叫做部長，八木部長的一個分享後，我發現日本可以做的，其實台灣應該也是可以做的，那只是一個，亡，一個價值的轉變而已，那所以我，我們那時候覺得說，亡，如果說弘光他持續都在關注這一件事情，也許可以由學術界，因為政府部門跟民間關係有點上對下。那如果說有一個第三方來，然後把一些他們所學的這個專業的知識，也可以帶進去的話，搞不好更能說服機構，亡願意執行這件事！對！

Q：就有一個比較中立的，也有專業的角色來做一個引導，所以那時候就以標案的方式來

G2-7：對對，他也有專業，對對對，因為我每年都要做一個這個機構提升服務品質的方案，然後我正好，亡，在 103 年發現有這樣子的一個，一個的模式，我可以來試試看的時候，所以 104 年我就規劃這個服務方案！那當然我們不會說只矚定，我就是給弘光，絕對透過公開公平的方式

Q：招標的方式

G2-8：對，那只要你對這個案子有興趣的單位，都可以進來，那有些大學有進來，也不是說我就是屬意就是弘光，那只是說弘光當初後來會得標原因，可能是他對於這個理念的掌握是比較好的。所以委員才評選他，所以所以諸多考量啦，一個其實是他也是以招標的方式來取得合作的部分

Q：恩恩恩，也是要投標者，那市府跟弘光的合作，一方面也是基於他的專業跟對自立支援認識的深度。那這個設計裡面，我們那合作案設計裡面，是不是有一些誘因讓人要來參加？

G2-9：我想應該是說，其實學術界也希望有個場域啦！對，他們也許有很多理論基礎，他們也想要譬如他們的學生、他們的老師也想要一個場域！來實做看看，

他們的理論跟實務上面，可以做什麼樣的結合，那我覺得我們在經費上的確沒有給弘光很多的誘因，可是我覺得那個實驗的場域，和市府的支持合作，我想這個對於弘光來講這種無形的部分！

Q：態度的支持

G2-10：也許也許是弘光願意投入這個方案的原因啦！

Q：恩恩恩，所以主要是有那個實踐的可能性，讓那個自立支援在台灣操作所以當初市府，剛剛有有談到說，其實是看到院內長者被照顧的情況是比較沒有生氣，然後感覺就是生活都要被受依賴，然後沒有尊嚴！所以市府看到的機構是這些問題嗎？

G2-11：恩，對！我們蠻期待就是說，我們希望一個服務，一個方案進去他可以某種程度，讓這個機構去思考，去思考一下就是說，ㄟ，ㄊ，是不是長輩因為這個方案進去會有些不一樣，那進而可以帶動這個負責人，或執行的人，發現其實照顧是一件很有意思的事情啦，這部分其實是，ㄣ，我們想用一個小小的點，然後去做一個突破。對，去做一個突破，其實我們照顧的方式是可以有不一樣的！不一樣的操作策略，不一定只是我們原本所接受到，也許很多機構，都是繼承父母親的這個產業，感覺照顧起來就是這樣，但是其實很多種照顧的可能嘛！那我們可不可以用一個更以長輩為主的照顧方式來做？是這樣子

Q：了解，那時候目標是說想要達到什麼樣的狀況？

G2-12：其實因為這是一個，算是比較創新的一個方案，那所以當初在想的時候，並沒有想到說我每一家機構都推，因為第一個我們的經費來講，是有限的！然後我們那時候想法是說，我們找幾家種子來做，那這些種子賦予的責任，他要分享他們做的成果，然後慢慢的推動出去，因為我覺得要改變一個、一些人的價值，或是看到一些成效，那東西不是馬上就可以看得出來！對，那我們希望透過小的個案方式來做！讓他們感受到，其實整個照顧的模式。其實我們有更多的進步的空間！

Q：所以那時候是具體，以量的部分就是十家，有說，譬如說具體要做到什麼狀況？

G2-13：那時候目標好像是十個，十家機構，其實是沒有特別去說，要做到什麼樣的狀況，而是利用這個理論，每一家，可能要找兩三個個案來實做。然後最後要做分享。然後跟其他機構報告，就說ㄟ，這個個案，因為這樣介入這個方案後，改變了些甚麼！

Q：所以一開始是期待：第一個有參與，第二個有影響，第三個可以分享出去。那所以我們這個方案，大概講起來會是有哪些？

G2-14：大概我那時候記得分兩個部分吧！一個部分好像是，我記個一個部分是老師輔導，我希望老師們，因為弘光護理系的這個，老師的專業是非常夠的，所以我們實務上面，去做一個實務的操作輔導。

Q：那自立支援的部分，我們只Focus

G2-15：如果自立支援的部分，那大概就是希望他推動十家。十家機構，其實目

標性，內容上面還是依照自立支援就是零約束、零臥床，然後下來活動這個部分來去做一個，來去做一個方案的擬定。數據的，量化部分就是十家機構。對，十家機構來做一個試辦這樣，然後最後有一個產出，就是一個成果發表！

Q：那計畫擬定前，我們怎麼去跟弘光談說，ㄟ，我們就是要達成這些事？

G2-16：對，沒有耶！因為這個東西，我這個東西是公開招標的東西。所以我不會特別去，跟弘光達成什麼共識。

Q：那好，可是標書呢？其實那些我們都有設定一些量的部分，不知道幾場的說明會、幾場的團督、幾場的個督那些。那些是怎麼去設計出來？

G2-17：怎麼去設計出來，因為其實老實講，那時候因為十家的機構，我當初的想法是，我擔心是公立的機構，應該說私立小型機構，我預期私立小型機構可能不太會參予，因為大家可能想到成本很高，因為要以長輩為基礎成本會很高，所以我當初的想法十家怎麼來的就是，我有九家，我有八家的財團，一家的公立機構，所以我有九家，所以預期這個財團法人機構應該都可以，因為他們可以申請相關的補助阿，甚至他們的能量比較好一點！對，那與其用，那時候的想法是九家嘛，我的基礎就有九家，然後外加一家看到哪一個私立小型機構有興趣，好，那就整數十家，是這樣子出來的，不是跟弘光達成共識的，呵呵呵！

Q：是推估我們大概有多少，呵呵呵！機構的能量可以來，呵呵呵，是以現行的機構來推估

G2-18：可以來進行我要怎麼做的，對

Q：嗯嗯嗯，那所謂的共識和目標，也只是，應該說，應該說竹內老師的理論去走

G2-19：對！我覺得共識，應該是我們想要做這一件事情是有共識的！但是會來參予，會來想要來參予這個標案的廠商，應該都是，我覺得某種程度，他應該要認識這個方案嘛！他認識裡面我們到底要做什麼嘛！我覺得這個東西就是共識，那只有，只有到計畫後，他標到取得這樣的資格以後，我們才會討論細節的共識！那基本上計畫是以我為主的

Q：以市府的期待的目標？

G2-20：以我的，我想要的，我想要的方向為主。

Q：嗯嗯嗯，所以那十家跟，ㄊ，市府這邊的本來期待不一樣，那後來的十家是怎麼選出來的？

G2-21：後來十家，後來因為我們有開一個說明會，然後就讓機構，也說明這個自立支援的好處，還有就是我們想要帶給自立支援什麼樣的改，就是藉由自立支援的介入給些什麼樣的改變！那，ㄊ，我覺得很有趣的是，我們那做了一個說明會，當初以為財團都會來，但是發現財團都沒有來！全部都是我們私立小型機構來，對，然後也真的是他們有意願啦！聽了說明會他們有意願來！對，是這樣子！

Q：所以那十家還是以現場報名進來的為主。好！那以股長來評估我們這個方案，以104年來評估好了，那時候的資源妳覺得夠嗎？

G2-22：所謂的資源是什麼？妳覺得妳們想要？

Q：人力、物力或財力的部分！就是在操作的過程，妳覺得那資源是，就是夠的嗎？在這個方案，就是自立支援這個方案操作的部分！

G2-23：我會覺得說，當然我們那時候設定是十家機構、十次輔導對，那十次輔導，十次輔導的過程，妳說夠不夠，我覺得對我來講喔，就是看你的，妳說夠，其實如果十次介入來講，對機構來講應該是夠的，對！但是，你覺得我編的資源夠不夠？我總覺得政府的東西，沒有什麼叫夠耶！都是不夠的，呵呵！我覺得我們的資源，應該是說，這要怎麼講，應該說我們編的資源，就是我們現在目前就只能有這些資源，所以他對我來講，我就是只有這麼多！所以我沒有辦法說他夠不夠！妳知道嗎？妳說他夠嗎？對於單位來講不夠，可是我就這麼多啦！我除了錢都可以拿出來，呵呵，這個方案我就爭取這麼多預算，我都拿出來了！所以妳覺得說夠不夠，真的我老實講，如果說對我一個執行我覺得。對，主計給我的資源當然不夠，譬如我要三百萬，他只給我一百五，當然是不夠的！可是我在這個方案裡面，已經投入了百分之百的資源進去！就是說我今天可以提供的東西進去，

Q：嗯嗯，那有，應該說，那另一個層次再從方案操作過程，有發現說，其實他在哪一個部分，是哪一部分的資源，接下來你可以留意的，發現普遍單位就是在這個部分比較不夠？

G2-24：ㄤ，應該老實講，我會覺得有些資源這東西，也不是說我政府就一定要準備好，應該是說，我會覺得我們目前來講，很多資源是輔具的資源是不夠的！因為我們進入到機構裡面，我發現其實在機構長輩很少用輔具，對，那但是你透過一點點輔具的介入，他也許長輩自立的能力就更提高！對，那所以，ㄤ，應該是說我覺得，人啦、工具、輔具，可能都需要再補強的，都可以再增加的。

Q：嗯，所以好，那這個方案裡面市府，你會認為弘光他是發揮什麼樣的功能角色？

G2-25：ㄤ，我會覺得他是扮演一個就是，ㄤ，應該是引導者的角色啦，引導這個操作這個方案，或是認識這個自立支援的概念，對！那他某種程度就是跟，跟，我們期待他的是引導的部分，那他跟這個單位的關係可能就是合作的關係，他如何跟他一起合作，共同，共同去面對一個個案，透過這個喝水、上廁所，這麼簡單的東西裡面，去做出自立支援裡面要的東西。所以他其實扮演發揮哪些部份，我覺得很重要就是他就是一個，ㄤ，對市府來講，他做引導整個機構來做這一件事情的推動的部分，那就，就我們跟他，我們跟弘光再跟機構，他又是一個潤滑的角色。也就是他有某種程度，有溝通一些市府的概念。對對對，然後把一些我們市府期待的部分，也告訴機構。所以這個部分其實是

Q：聚焦，讓機構更能夠知道，我們方向在哪裡。

G2-26：是是是！

Q：那市府，市府認為我們市府本身，發揮什麼樣的功能角色來引導？

G2-27：當然我有經費阿，透過經費的挹注，然後我評鑑的時候，針對自立支援的，執行自立支援確實很，很想一起來推動的部分，在評鑑上面你看到他真的有

一些創意，創意的部分給予還蠻不錯的分數。然後我覺得市府的角色，在那很多媒體宣導上面，我們也是在引導就是說，大眾對於照顧的概念，因為我覺得光是靠政府力量其實是不夠的，應該是每一個受照顧者的家屬看，有沒有這種概念。

Q：比較關心這件事

G2-28：他不是說把長輩丟到機構裡面就好了，他應該要去看到機構的照顧模式，要跟機構再去做討論，透過這種市場機制機構才會改變，對！

Q：所以也是把自立支援對長輩尊嚴的那個，去帶給社會大眾，所以才會有那些後面受訪新聞稿！就陸續陸續的出來

G2-29：對對！

Q：好，那再請問一下股長，市府這個方案執行之後，跟弘光主要是有哪些互動的機制？

G2-30：其實我們就是定期我們會開會，然後我覺得會很多的溝通啦！就是我們承辦會跟市府這邊做很多的協調跟溝通！不管透過電話或e-mail什麼什麼的喔！那我們是會定期的會。對，有會議的形式去溝通討論這件事，然後當然弘光今天做了任何的團督，我們都會盡量參與。

Q：有會議的形式！

G2-31：就是說這個方案，不會只是讓弘光自己一個人做！那市府的角色應該都會出現，不管如果今天有空，一定都會參與團督的工作！或者是明憲有空，我就會請明憲過去了解。所以在整個合作的部分，或是互動的部份，我覺得我們就是一起，一起來

Q：用這樣的態度去陪伴弘光之心，嗯嗯嗯，那我們在所有溝通裡面，不管會議或團隊，我們大部分是討論哪些問題？

G2-32：就操作的模式啦，譬如說我們要團督的部分，主題啦，或者說我們辦的這個研討會，譬如我們邀請這個日本的學者來好了，那我們想怎麼呈現這個部分。還有就是說，那個表格的設計，譬如我們到機構，這個老師要到機構去做輔導嘛，輔導自立支援相關的東西，那他有些什麼樣的表格。這部分會做一些，ㄊ，會有一些討論就是說，ㄋ，市府的期待會是什麼。那他們未來的，可以呈現報告是什麼，這樣子。

Q：嗯嗯嗯，聽起來不像是有一些委外案，他就直接就是全部弘光處理，或全部那個？中間細節的確認，其實還蠻多的。

G2-33：因為這是比較新的案子，對，是需要。因為到底要不要表格，這件事情，要不要請機構填寫一些什麼東西，那其實在日本來講，他們做很多分享，都是他們有填一些數字，那你透過一些書面的東西，你才能回扣到，回扣回來做的成效狀況。所以這部分，其實都是有在跟弘光這邊互動討論！那對於弘光他學術單位來講，他們可能也需要這些data資料，也可以做為未來學術的發表或什麼的，所以這部分我覺得，ㄊ，我覺得我們都是很互相尊重的啦。就是說對於雷老師的部分，也是這樣，就是說雷老師有任何問題，或是發生什麼事情，只要涉及到這個案子的，那她都非常尊重我們，跟我們回，告訴我們回報我們。ㄋ，她現在有什

麼媒體，來採訪她什麼什麼的。對，然後她處理了什麼，什麼的事情，或者是她發表什麼、什麼的，她都會很尊重我們。那相同，我們也非常尊重老師，就是說我們都，我們相信她，不會把我們這個方案做的不好，或是說會，ㄊ，會，會，會，怎麼講會有，就是說，也不是說會做不好，而就是會忽視掉市府的角色。對，角色！ㄟ，這方案好像就是弘光的，對，因為我們有很多委外案，妳也知道嘛！很多委外案好像就變成單位的了。

Q：就市府很隱形的。

G2-34：對對對，那我覺得，其實某一個程度，弘光，雷老師真的扮演一個很重要的角色，就是在這裡。她的態度，對，然後讓我們就覺得，我們就是可以一起工作。那我們彼此互相，可以信任對方，做什麼的。

Q：嗯嗯嗯，那這個我們共識，這個我們是怎麼處理的？市府知道我們要做什麼，這絕對沒問題，那剛剛有提到弘光要實踐場域嘛！那你怎麼知道機構要這個東西？來配合我們的參與，因為其實剛剛的盤算有點落差，ㄟ，財團沒有來，小型來了！這樣子怎麼會，機構為什麼他會覺得我需要，以市府的想像說這個點可以 catch 到他們？

G2-35：ㄣ，因為是說喔，如果說取得三方的共識來講，應該是說我們先發生，我們跟弘光的關係嘛！那再由我們跟弘光，一起跟機構去取得共識，我覺得應該關係是先這樣。而不是突然間就三角。他一定是，我跟弘光先有一個關係。再由我們發生好關係，再去，再一起面對機構的部分！所以在那三方的共識的部分，我們跟弘光的共識，就是很清楚知道，我們的目標，不管是量化或質化的目標，是清楚的！那至於弘光跟他們對市府來講的話，我覺得很重要就是說每一次的團督，我們都知道他在做什麼，我們都知道他在做什麼，我們就很清楚知道說，弘光做了些什麼事情，他們跟機構督，團督的內容大概是什麼，對！其實某種程度就是很清楚的知道他在這一個方案的用心程度，和執行的效果這個過程，過程裡面，對，是看得到！對，那機構其實有反應啦，機構其實也有反應，ㄟ，有的機構就會回饋給我們，這個案子還不錯，輔導老師進去，還可以協助他們做很多的，就是說，ㄊ，就是說給他們一些很多專業的意見！

Q：嗯，給他們一些想法這樣子！所以那個共識，其實也是在那一個每一次的團督裡面，慢慢靠攏。

G2-36：嗯，對！我覺得團督很重要，再來就是我們可能在，ㄊ，計畫前我們會再做一個共識的討論，其實我們跟弘光的，就是說會，也不是叫定期，應該說我們很有默契的在計畫前，就會討論說，我們要做什麼，那彼此交代要做的事情！

Q：就是委託端跟受委託端先有清楚的方向，然後受委託端在執行，那其實在執行端的時候，我們其實大部分是陪伴，因為前面夠清楚了！嗯嗯！好，那股長你來看，這個方案在104年你有看到哪些效益嗎？

G2-37：對對對，沒錯！ㄣ，看到哪些效益，我覺得其實對機構來講，我自己覺得說，我覺得有些機構有改變啦！他們對於，應該是說，對於這個照顧的部分，而且我發現有些機構，會也認同這個方案，他們還會積極去思考說，ㄟ，我為了

推這個方案，我要如何獎勵我的員工，來做這一件事情，因為對於員工來講，我如果只是排排，大家都躺好，換尿布，機械化的工作是輕鬆的，對不對！對於我是照顧服務員來講，我不用帶他去上廁所，還要慢慢，慢慢的！

Q：紀錄多少水

G2-38：對對對，對他來講，老實講，這個對於照顧服員來講，是困難的，就是說，ㄊ，做這一件事情，就是說對他來講，真的是多的工作，但是我會發現說，其實有些機構，這十家機構，有些有些他們會分享，就是說，他們為了要執行這個方案，他們會激勵他們的員工，那某一種程度，其實員工的向心力就會出現。這個是很有趣的，然後再來就是說，他們也會去思考，怎麼樣讓長輩，因為當你以長輩為主的時候，怎麼樣讓長輩可以，譬如說光是坐，從躺到起來，到坐到輪椅上，他們還需要什麼樣的輔助器具，他們就會去想，可能墊子要防滑的，還是什麼，他們開始去思考，要用什麼方式來讓，對，以前也許綁起來，束起來就好了！他可能長輩會滑下去，對他來講，他不會很care，只是他現在想要讓長輩更好，坐得好、坐得挺，他整個機能，整個狀況就會好，他就可以開始吃飯，他們就會思考，我需要怎樣的輔助器具，或是什麼樣的照顧技巧。我覺得這個，這個就是，可以刺激，就是說讓機構的這個照顧生態，就不會說，很死板板的。

Q：比較沒有生氣

G2-39：對，他們就開始去思考，我要怎麼讓長輩可以坐得起來，可以在臨桌吃飯，可以臨桌吃飯，我覺得這種東西，就是慢慢一點一滴去改變機構，對於照顧這件事情的想像，

Q：所以剛比較談到的效益是在機構的部分！那針對市府跟弘光的部分呢？

G2-40：我覺得這個部分，ㄣ，蠻有趣的是，我們自從做了這件事情以後，就真的還引起蠻多的效應，就是說，我們跟其他縣市有很多跟進，那也有很多跟進來，問我們這個執行的狀況，是怎麼做的，對，然後甚至就是連中央，都有邀請，就是幾個老師去做分享，在北、中、南都去做分享。那我覺得這個就是一個觀念的倡議，就是說我們期待這樣子事情，去做發酵，雖然從台中市開始。那，那，那這個東西我們也許沒有做得非常好，成效也不是說所有機構都

Q：很明顯，嗯嗯！

G2-41：但是我覺得，這就是一個概念，那甚至到，我記得今年康健雜誌有報導嘛！我不曉得你有沒有看，康健雜誌有為了這一件事，他們每一記者都去體驗，尿布，對對

Q：記者自己去！喔，有看到

G2-42：對對，所以我覺得這都是一個效應，就是說我們到底要什麼樣的照顧模式？這就是一個照顧革命。就是說這個東西是不是我們應該去思考的，這個東西就很多，也許本來就沒有在我這個方案，預期沒有在我要得到的效應，可是我覺得它讓整個，ㄊ，照顧環境可以去重新思考這件事，媒體也開始報導這件事，我覺得這是一件很不錯的事。對，很不錯的一個發生，因為未來我們的父母親會老，我們想要選擇什麼樣的照顧機構，對，我想這是我們這一代應該去思考的，對不

對！我覺得那個效應來講，應該是，亡，我覺是蠻無形的啦！對，我們還是會持續在推動自立支援的部分，只是每一次部分，都會不一樣的操作策略，好，那因為我們從實務裡面，原本做十家，做十五家，那我做了十五家以後，我有一些經驗以後，我需要再去改變說，我還要給機構些什麼東西，他才能夠幫助他們再思考照顧的模式，或讓他們覺得照顧，列為基礎的照顧不是那麼困難，不是他們想像中那麼困難，或者是那麼需要成本那麼高！嘿，這個東西其實需要，有一點時間，我也是覺得做任何一個方案，都不是馬上丟進去，就會長出來！都需要一點時間慢慢做，慢慢做。

Q：所以，亡，市府其實很大的一個倡導，也是在針對整個社會大眾對於長照的關心！

G2-43：對，這是我們真得沒有想到的預期效果啦！我覺得這個東西蠻有趣的。

Q：對，那這些效果有對於合作關係帶來，就是協力關係，譬如說包括市府和弘光，或是市府跟機構帶來什麼樣的影響嗎？

G2-44：我覺得有，當然對弘光來講，他就變成一個品牌了嘛！我今天做自立支援，我就知道弘光在做，對不對！對於弘光來講，那對機構來講得話，覺得某種程度也是加分啦，就是說確實長，亡，我如果未來要選機構，我知道你在執行自立支援，我覺得就很放心，長輩可能不會被虐待，甚至不會被綁起來，當你的父母親都被綁起來照顧的時候，妳心裡多不忍心嘛！那我覺得這個東西就是，亡，對不管怎樣就是對機構來講，他們都可以下去思考，未來我的照顧模式，社會大眾要的是什麼！

Q：聽起來這個執行過程，應該說這個方案其實是受肯定的嘛！那他的效果也對我們彼此的合作關係，譬如說，亡，市府跟弘光這邊的合作關係，有什麼樣的影響？因為104年的基礎或是說，亡，機構因為加入了自立支援，在104年的過程跟市府的一些合作，有什麼樣的影響嗎？

G2-45：我想應該是機構會更清楚知道，其實市府一直以來不是只有，只有拿棒子，就是說要稽查他們而以，我想應該有很，應該會是想到就是，我們其實站在一個還蠻輔導的層次來做的，然後我是覺得這個部分，覺得有一種潤滑的效果啦！我們跟機構的關係，因為我們跟機構的關係，本來就有點上對下的關係！因為沒辦法，我們被法令上賦予的，就是稽查他們！對，那我們也希望透過這個部分，弘光協助的部分，機構他某種程度也認同說，其實市府的角色也不是只有管理你，我們還是期待我們可以一起往好的方向走這樣子。

Q：嗯嗯！那105年我們跟弘光持續合作是有哪些考量嗎？

G2-46：當然是他104年執行得還不錯！對，執行得還不錯，然後再來就是，好像沒有什麼競爭者，就沒有人來投標！

Q：那可能就像股長講得，那真的是他的品牌了。那，那市府這邊有沒有認為這個方案在未來合作，不管或者跟機構、或弘光的部份，有需要再調整？

G2-47：我想應該就會再調整一下，就是我們以後介入的模式啦，因為我們之前採個督的方式，就是我所謂的，我就找這個老師到您家機構去做輔導，那未來我

可能會走是團體的部分，就是說那本來應該做的團體督導方式來做，那然後因為這樣，因為有這樣的經驗以後，我們就發現說，其實我們更需要很多專業的介入，我們可能未來可能要媒合的，除了以弘光的話，還蠻期待多媒合幾個專業資源進去，讓機構在執行照顧這件事情更加省力，譬如說我要讓長輩從臥床到起來，也許對於照顧服務員來講，他可能要花很大力氣，如果這個長輩是男性，又很重的時候，他可能要花很大的力氣，可是要是我們可以透過職能治療師、物理治療師的怎麼樣省力的照顧方式的介入，也許對於照顧服務員來講，他會更輕鬆的照顧，然後如果他省了很多時間，在做這個動作的時候，那搞不好更能夠有時間來執行我想做的事情！

Q：嗯嗯，先以團督的方式來教育，譬如說照服員，他們一些省力工作的技巧。那希望弘光媒合的專業

G2-48：我們希望未來的場域，可以拉到實務的現場，就是我透過專業的老師導入。因為我過去來講是個督，個督，我現在希望用團督的方式，然後把很多的專業的部分拉到實務現場，我們實務上看，讓專家來執導我們。要怎樣照顧會更好。然後我們配合我們的這個自立支援的這個概念跟想法。讓這個照顧的工作來講得話，他可以更朝向，因為很多人，很多機構可能會覺得說，照顧好像很吃力的工作，或是很不專業的工作！其實他是很專業的工作。但是他有一些照顧的技巧，或者是，亡，需要照顧服務員，會留在機構做照顧服務員，他某種程度他的耐心，跟那個，對照顧這件事情是有概念的，但是他可能沒有專業，所為沒有專業，是他不知道怎樣可以讓長輩更好的照顧，

Q：因為我們只有140幾個小時的訓練，就要用一輩子的腰和膝蓋去工作！

G2-49：對，沒錯！所以我們可不可以就是想說，我們還是可以結合起來，因為我覺得長照這一塊領域，不是只有護理人員，也不是只有照顧服務員，他要有很多的專業都要進去！

Q：同時嗎？譬如比較具體的話應該是，現在比較缺的會是，譬如說股長希望弘光引進來是哪一些專業？

G2-50：我蠻希望職能治療師能進來，因為職能治療師的工作喔，跟物理治療比較不一樣，我自己覺得。因為職能治療師他可以很，他可以整合統整的，去設計這個長輩整合的一個，一個，ㄣ，所謂的，對，的職能治療。對，他的操作方式會比較是，不是那麼醫學，不是那麼的醫學，不是那麼醫療化，他可能會透過一些活動的帶領，來做一些改變，對，這個部分！那物理治療師的部分，也不是說他不好，而是他就可能比較是醫療的那一塊，關節要怎麼彎阿，或什麼的！這個知識要有，但是我覺得我還會比較偏重於職能治療的部分，我希望未來啦！

Q：更多的導入是在這一塊

G2-51：對，我希望結合更多的醫療團隊可以進來！

Q：因為股長剛有提到一個部分，我想多了解的因為從談這個案子，你會覺得說不管弘光跟市府都是肯定他的，你有覺得弘光、市府跟機構，能讓這個案子可以這麼順利的可以走完，有沒有一個核心，就是比較成功的，應該說合作愉快的因

素在裡面，可以讓一跟二搭好了，然後二跟三搭好了

G2-52：我覺得應該說，我們跟弘光想要做這一件事情的態度是一致的。那所以我們合作算是愉快的，我們跟機構的關係我會覺得如果，你認同這個價值，你認同我們輔導價值，我覺得那個合作就會走得很長，不認同他就不會再加入了，但是我一直相信一件事，就是說他會改變，他會因為當大家都在做的時候，你不得不做，我覺得就像老師分享就是說，他有幫我們機構辦分享，在團督辦分享，我一直想說，我們另外一個股長去日本，因為那時候我們在看自立支援，他去日本，他去問日本的機構說，「你們有沒有在做自立支援？日本機構說：什麼是自立支援？他不知道，但是有趣的是，他們也沒有尿布，也不包尿布，也沒有約束，也是在床邊，也是會下來活動，也就是說，照顧這件事情，已經不是一個叫作方案了，他本來就是一個自立支援概念跟模式，他本來就在生活了對，他就是在生活了，他應該是在生活了，而不是我用框框去架構他，他叫自立支援，他是自立支援的，不是！他就是在你的照顧生活裡的我們期許是要往這個方向走

Q：好，了解！感覺股長時間有限了！