

老人福利服務輸送公私夥伴關係之評估： 臺南市社區照顧關懷據點的初步調查 與反思¹

王光旭*、陳筠芳**

摘要

近年來，政府在扮演社會福利供給的角色上不斷退卻，政府與志願及社區部門建立夥伴關係提供公共服務，已是臺灣服務輸送模式的主流，社區照顧關懷據點政策的推動更是此一風潮最具體的實踐之一。本研究的基本論點是，合夥關係是雙方互動的結果，政府部門或制度設計的因素，同樣有可能對受託組織造成服務供給上的成本，增加社會服務契約失靈的可能。基於上述的思考脈絡，本研究以2010年（原）臺南市政府辦理社區照顧關懷據點服務績效考核中的50個據點作為研究母體，設計公私合夥關係問卷進行施測，並透過面訪23位據點負責人，來探究受託單位如何看待公部門與其在服務輸送上合夥關係的良窳。本研究具體貢獻包括：一、如實呈現受託組織對社區據點合夥成效上的認知，並發現照顧服務管理中心溝通的方式、人員的更迭、評鑑的方法是造成社區據點服務輸送成本的重要問題；二、釐清公私合夥問題的本質，以更全觀

¹ 本研究為科技部計畫的部分成果，編號 NSC 101-2628-H-024-001-MY3。感謝兩位匿名審查人的斧正與建議，然文責仍由研究者自負。

*（通訊作者），國立臺南大學行政管理學系副教授

** 國立臺南大學行政管理學系碩士

投稿日期：2014年7月3日；採用日期：2014年11月27日

doi:10.3966/2311505X2015020201001

的角度檢視政府與受託組織在服務輸送的關係。

關鍵詞：公私合夥、社區照顧關懷據點、社區與志願組織、社會服務契約、福利多元主義

The Evaluation of Public-private Partnership in Elder Service Delivery: The Preliminary Investigation and Reflection of the Community Care Station in Tainan City

Guang-Xu Wang*, Yun-Fang Chen**

Abstract

In an age of fiscal constraints and citizens' growing demands, contracting-out and public-private partnership (PPP) have been seen as one of the best strategies to cope with the challenges. Hence, the collaborative mechanism such as welfare mix in service delivery recently has become a popular theme in public administration and social policy and effective partnership is important for service provision. However, most scholars stand upon the viewpoint of "government-centred" to discuss how to reduce the cost by monitoring the firm or voluntary and community sector (VCS), entirely neglect the possibility that government is trouble maker for partnership failure. This paper attempts to answer that how transaction cost posed by government might lead to the service failure by investigating the community care station in Tainan city. In regard to methodology, 23 community care stations sampled to represent all stations in Tainan and both questionnaire and in-deep interview are applied to collection data. The finding indicates that one-way communication between the government and station, government staff turnover, and the annual assessment for stations are main factors to impact on the effectiveness of the community care station. Thus, in order to reach the goal of effective PPP in service

* (Corresponding Author), Associate Professor, Department of Public Administration and Management, National University of Tainan

** Master, Department of Public Administration and Management, National University of Tainan

doi:10.3966/2311505X2015020201001

delivery, it can be argued that the transaction cost posed by the government and by the firm should pay equal attention to evaluate and manage well.

Keywords: public-private partnership, community care station, voluntary and community sector (VCS), contracting-out of social service, welfare pluralism

壹、前言

根據 2013 年行政院內政部統計通報顯示，臺灣從 1993 年邁入高齡化社會以來，至 2013 年底 65 歲以上老人所占比例已達 11.5%，老化指數為 80.5%，近十年來已經增加了 33.9%（內政部統計處，2014）。換言之，由於人口快速老化與社會結構的轉變，在成長的老年人口中伴隨著壽命的增加，家庭成員或政府部門如何維持老人的身心健康，提升老年生活品質，已經是無可迴避的重要問題。

一般來說，對於老人的照顧與安養，包含機構化的養老機構或居住在家庭的在地安養兩種。內政部為瞭解 65 歲以上老人健康、居住、經濟、社會活動，以及起居生活困難情形，於 2009 年下半年辦理的「老人狀況調查」中，有 66.93% 的受訪者不願意進住安養機構、老人公寓、老人住宅或安養堂（內政部統計處，2011，頁 2）。從華人社會強調養兒防老的社會風氣來說，把自己父母送進安養或養護機構，非但老人抗拒，也有可能落得不孝的罵名。長遠來看，機構化老人福利服務的供給雖於老化的社會有其需求，但在目前的社會氛圍中，推廣仍有難度。

我國於 2004 年修訂「社會福利綱領」，提出落實在地服務之概念，行政院也於 2005 年 4 月提出「臺灣健康社區六星計畫」，除了機構化的老人福利供給之外，亦落實服務在地化的方針，以社區為基地，透過以在地人提供在地服務，打造健康社區，創建自主運作且永續經營的社區福利供給模式。行政院於 2005 年 5 月核定通過的建立社區照顧關懷據點實施計畫，即是具體實踐（行政院，2005a，頁 3-11）。建立社區據點是為了鼓勵社區自主參與初級預防照護服務工作，結合當地人力、物力及資源，提供在地老人預防照護服務，以避免讓老人離開自己熟悉的地方，使其能在地安養，降低抗拒心理與家庭照顧工作的負擔（行政院，2005b，頁 1-2）。社區據點提供的館室服務、電話問安、關懷訪視、餐飲服務及健康促進活動，可以發揮初級的預防照顧功能，失能的老人也可透過轉介服務，依其需求轉介至其他大型安養照護中心，提供進一步的照護服務，讓老人能在自己所熟悉的環境中生活，並提供一個生活化的照顧，不必因家庭照護系統的缺乏，而被送往安養機構，限制了行動與自由。

臺南縣政府於 2002 年開始推動村里關懷中心，初步建立對老人、弱勢者的關懷訪視服務，成效斐然，進而被納入行政院六星計畫之一，使得村里關懷中心成為全國社區照顧的政策標竿。根據臺南市政府主計處（2012）統計，2011

年底臺南市 65 歲以上老年人口占總人口的 11.7%，比臺灣全國平均（10.9%）高出 0.8%，顯示臺南市人口老化之嚴重。為適應高齡化社會，臺南市政府一直積極加強辦理老人福利措施，健全安養體系及老人醫療保健等工作（臺南市政府主計處，2010，頁 7-8）。因此，本研究將以臺灣社區照顧推動之首——臺南市，作為研究對象，並以原臺南市區 2010 年受評的 50 個據點作為母體範圍，試圖從其據點的建置與運作，來瞭解政府與社區志願組織在提供老人福利服務之間的互動關係。

臺南市政府照顧服務管理中心（以下簡稱照管中心）配合行政院所頒訂的長期照顧十年計畫，是臺南市提供長期照顧與社區預防工作之主辦單位，而社區據點是透過村里辦公處或社區發展協會、社福團體等單位進行服務輸送，是社會福利契約中的受託單位。換言之，所謂的社區據點係以類似公私合夥的方式經營，在中央政策的推廣下，由地方政府委託社區志願團體進行服務供給，每年依運作成效給予下一年度的經費補助。² 然而，以往討論公私合夥（public-private partnership, PPP）或契約外包（contracting-out）的文獻中，大多從委託代理的觀點，將合夥或外包對象當作是公私協力失靈的原因，僅考量受託單位對政府造成的交易成本，甚少從合夥對象的角度出發，檢視協力關係的問題（曾冠球，2010），在實務的討論與建議上往往有歸因偏誤之感。

由於公私合夥是一種協作關係，合夥關係的失靈雙方都有責任，不能僅將問題焦點放在受託單位，認為受託單位是破壞公私合夥的原兇；換言之，委託方必須付出監控、賞罰、調查等成本的說法，其實是兩造都有可能發生的。雙方面對對方所造成的交易成本，應該要等量齊觀，才能全面檢討公私合夥關係的課責問題（accountability）。據此，從目前實務上的運作來說，每年主管機關（市政府）都會辦理評鑑檢討據點運作的良窳，決定是否繼續補助受託單位執行據點的照護服務，相關研究也給予政府管理上諸多實用的建議。然而，這種以政府角度透過各項服務績效考核指標來評鑑據點運作之好壞，隱含了公私福利輸送的成敗是受託廠商的不合作而引起。據此，本研究試圖從受託單位負責人的角度，瞭解照管中心與受託單位在據點運作服務供給上的協力關係互動情形。在理論發展上，可補充當前太過於偏重問題廠商的思維邏輯；在實務應用上，也可將協力觀感與目前官方評鑑結果做一比較，提供相關的建議。

² 也有不申請政府補助的功能型據點，但並不包含在本研究調查對象當中。

貳、文獻檢閱

一、服務輸送的發展趨勢與課責

福利國家的存在原本是一個政治共識，也是政府合法性得以維繫的重要制度（Rao, 1996, pp. 1-2）。從 1980 年代初期，政府在福利服務的供給上，因財政危機與新右派思潮（New Right）之影響，出現了重大的轉折：政府逐漸減少對福利供給的干預範圍和程度，以契約外包的方式，鼓勵企業提供服務，讓政府不再是福利唯一的提供者。面對福利國家的危機（Bryson, 1992, p. 12），以及新右派思潮和管理理念的帶動下，福利混合經濟（the mixed economy of welfare）與福利多元主義（welfare pluralism）的倡導引起廣泛的重視，成為 1980 年代以來服務輸送的主流（黃源協，2000，頁 124）。從歷史發展的脈絡來看，福利服務的供給，本來就並非獨尊政府一方，而是融合了市場機制、志願組織的服務，以及家庭的非正式服務間組合的結果，之間比重的差異也形成了不同的社會福利制度（Hogg & Baines, 2011; Powell, 2007）。

較為規範性的說法，福利多元主義代表政府降低扮演支配性角色，它並非提供福利服務僅有的可能工具（郭振昌，2005，頁 136），在實踐層面上，包含了分散化（decentralization）和民營化（privatization）兩大政策主軸。分散化指減少政府在福利輸送上的角色，將福利服務的責任由中央／地方政府，下放到比較小的地區或組織，甚至是社區單位；民營化則是在強調政府部門的管理改革（management reforms），減少政府的角色，或是私部門在活動或資產持有的角色增加（黃源協，2001，頁 9-10），並能與志願的、商業的民間部門、非正式的福利部門結合，共同提供福利服務，透過分散化與民營化協助承擔福利責任，使人民能享受及參與各部門所提供的福利服務，提升生活品質，避免福利國家的危機。

從福利國家的興起，到福利國家的危機及新右派思潮的崛起，再到福利混合經濟的調整和福利多元主義的倡導，具有市場競爭或公、私部門間協調意涵之社區照顧，逐漸取代傳統科層的服務輸送模式，成為當代福利服務輸送之主流（Kettl, 1997）。然而，雖然政府與民間透過契約或夥伴建立了新式的福利供給關係，強化服務供給或改善無效率的狀況（Domberger, 1998; Steinarsson, 1997），但此種在民營化受到普遍採用的工具，卻也創造出新風險，特別是權力分散導致的責任模糊問題。由於社會服務往往難以形成完全競爭，服務使用

者亦無法享有充分選擇權，這讓政府在民營化的過程難以置身事外；為了避免市場或契約失靈的狀況，在應用民營化的契約機制後，衍生出政府在福利供給責任減少的同時，是否需加強規範（regulation）與監管（monitoring）的力量（Brown & Potoski, 2003; Gill & Rainey, 1998）。從契約本身來說，就是所謂契約管理能力，這不僅代表著政府的責任，最重要的是政府對社會服務品質的承諾。

從臺灣的發展狀況而言，政府很少直接承擔服務提供者的角色，大多透過吸納的方式培養民間單位提供服務的能量，因此，並不如英國有大規模市場化福利民營化的過程。1983年內政部頒布加強民間力量推展社會福利實施計畫之後，開啟了購買式的服務輸送模式（黃源協、蕭文高，2006）。然具體的實踐中，卻也引發諸多有關社會服務契約管理的爭議，甚至導致契約失靈或志願失靈的風險（Nowland-Foreman, 1998）。

進言之，有研究證據顯示，委外服務無法確保效率的提升與服務品質的強化（Boyne, 1998），服務失敗的例子也時有所聞（Botkin, 1999; DeHoog & Stein, 1999），甚至有研究指出美國在1992～1997年間，有88%的政府單位將一項外包的服務回收經營（contracting-back-in），意味了大量契約失靈（contract failure）的狀況出現。而歐陸針對政府與社區志願組織合作服務供給的研究中發現，這種公私協力或契約外包的合作模式在責任的分散、合作單位的競爭、服務供給的品質、合作關係的穩定等方面，對公部門傳統角色的挑戰，以及受託單位在課責上究竟是服務輸送的核心或是邊陲的認定，產生諸多困境（Ascoli & Ranci, 2002, pp. 17-20）。以上實際運作的情形似乎產生一種矛盾現象：政府一方面不斷在推廣以合夥或外包方式進行服務供給；另一方面卻不斷面對委外服務的失靈，究竟是哪裡出了問題？

根據委託代理理論的觀點，對分散化福利供給的課責問題，大都以如何降低政府當局事前簽約、事後監督與制裁的成本，也是一種針對賣方市場帶給買方政府潛在交易成本進行系統性分析的思考邏輯（Cohen & Eimicke, 2008; Van Slyke, 2009），強調政府委託方對受託單位監督管理的手段（黃源協、蕭文高，2006；劉淑瓊，2002，2005；Brown & Potoski, 2003; Gill & Rainey, 1998），政府必須成為一個精明的契約委託者與購買者（smart contracting and buyer）（劉淑瓊，2005；Lavery, 1999）。對於公共管理者來說，不完美契約（incomplete contract）是委外過程中很難避免的狀況，相對而言，必須具備某些跨域協調能力，才能夠應付服務協力輸送的挑戰，這樣的思維模式都是建立在傳統委託代

理理論監督關係的觀察上。然而，良性的公私合夥關係如同一個銅板拍不響，在思考受託單位如何可能違背契約，以致於要使用諸多的手段（如評鑑）來管制時，卻鮮少意識到政府本身的制度設計與行政作為，也會對受託單位的履約能力造成干擾，彷彿所有問題都來自於問題市場或問題廠商，而非問題政府。據此，本研究的基本立場是，無論是廠商對於政府構成的交易成本，或是政府對廠商所構成的交易成本，都應該要等量齊觀，才能更全面思考福利多元主義下的課責問題。

二、公私合夥的評估要素

公私夥伴關係為經營社會體制的新結構體，從降低政府服務成本與增加福利消費者的選擇性來說，文獻大多對福利輸送服務委外的協力效果抱持著正面看法（Savas, 2002; Schwartz, 2005），然由於兩者本質上的差異，公、私部門在協力過程勢必要經過一段時間的相互摸索、試探、瞭解、學習與適應，以融合與認同彼此組織文化上的差異。Ansell 與 Gash（2008, p. 558）認為，協力合夥過程其實是一種非線性的動態過程，其牽涉多元因素和複雜的參與者動機，充滿不確定性與矛盾性。Jessop（2000, pp. 20-23）針對英國西北區域和泰晤士河口地區之經濟發展夥伴計畫的研究也指出，公私夥伴關係會面對四種兩難困境：（一）合作與競爭；（二）開放與封閉；（三）可治理性與彈性；（四）課責與效率，加上公、私部門文化與價值的差異，導致公私合夥在實務上可能會面對諸多的限制。

無論如何，公私合夥關係的成功與否，需同時關照到委託單位與受託單位的觀點，才能更全面體察福利服務輸送的問題。由於公、私部門本身存在差異性，加上政府依舊存在官僚體制與權威本位心態，或私部門著重於專業技術本位與資源利潤的競逐，導致公、私部門間的合作關係經常充斥著目標與價值上的矛盾。在過去據點相關研究上，並未發展出從受託單位的角度測量協力關係的問卷，因此，本研究嘗試以陳恆鈞與張國偉（2006）研究產銷班與農政單位間的協力程度所設計出之問卷，作為主要參考文獻，並配合 Blue-Banning、Summers、Frankl、Nelson 與 Beegle（2004）所提出的公私協力六個內在指標，作為評估公私夥伴關係的測量面向，分述如下。

(一) 尊重

公私合夥關係要能穩定，第一要素就是彼此尊重 (respect)，並且將尊重付諸行動，讓對方有所感受 (Blue-Banning et al., 2004, p. 174)。其特質包括：1. 受重視 (valuing)：協力雙方都應正視對方的存在，且瞭解到倘若缺少任何一方任務就無法達成；2. 不武斷 (nonjudgmental)：意指協力的雙方成員在決策或行動時，不能獨斷地單獨行動，須經由雙方相互討論而產生結果與共識；3. 謙恭有禮 (courteous)：意指以友善而謙卑的態度待人；4. 不歧視 (nondiscrimination)：歧視意指因種族、性別、婚姻、殘疾或地位，而受到較差的待遇，在協力關係中不論是何種角色，都不應有差別待遇；5. 不受干擾 (avoiding intrusion)：意指行事上不會被強迫採納他人意見 (陳恆鈞、張國偉，2006，頁 6-7；Blue-Banning et al., 2004, p. 174)。

(二) 溝通

溝通 (communication) 意指經由一個或多個媒介來傳遞與接收思想、事實、信念、態度和感覺，也就是發訊者將其所理解的訊息傳遞至收訊者而有所回應 (George & Jones, 1999, p. 448; Hellriegel, Slocum, & Woodman, 2001, p. 378)。溝通的品質攸關公私合夥各層級成員間溝通是否為正向、可理解和相互尊重的關係；當溝通的頻率保持在一定的水平時，將會使公私合夥成員間在合作上更為協調與理解彼此；溝通的品質好壞可以由資源分享程度、清晰度、誠實度、明確性、開放性、傾聽性、頻率及資訊協調等方面來檢視 (Blue-Banning et al., 2004, p. 174)。

(三) 信任

信任 (trust) 是長期穩定社會交換關係的必要條件，公私夥伴關係也是建立在信任的基礎上 (Roy, 2003)。經濟關係所產生的契約，認為簽約的兩造是自利、風險規避、資訊不對稱、目標不一致的，故在經濟交換下，不需要也無法發展出信任關係 (Konovsky & Pugh, 1994)，因此，政府必須運用正式契約與高強度的監督機制，來降低因道德風險 (moral hazard) 所產生的成本。倘若雙方能基於信任進行互動，在事前先與受託單位建立共同目標，便可減少組織防範投機行為的成本，促進集體承諾感 (Konovsky & Pugh, 1994)，形成一種基於信賴關係與社會資本 (social capital) 的關係型契約 (relational contracts)

(Parker & Hartley, 2003; Poppo & Zenger, 2002; Romzek & Johnston, 2005)。Blue-Banning 等人 (2004, p. 174) 認為信任是合夥成員間分享信任感，如可信賴或可靠的性格、能力、優勢，或其他合夥成員所相信的真理。信任意味著團隊的可靠性，值得信賴的人們會針對他們說過的話行動，或是採用其他方式來實現承諾；另外，信任也意味了對判斷力的信賴：參與者的專業能力會讓其他夥伴對集體結果產生信心 (Blue-Banning et al., 2004, pp. 178-179)。

(四) 承諾

本研究借用組織承諾 (commitment) 的觀點，將整個合夥關係視為一個組織，每個參與者都是組織的一份子。McNeese-Smith 與 Nazarey (2001, p. 174) 將組織承諾定義為個人對於某一特定組織的認同，以及投入之態度傾向的相對強度。組織承諾由三種不同構面所組成：1. 情感性承諾 (affective commitment)：指組織成員情感上的依附，對組織整體的目標產生認同，並內化組織的價值觀。當成員認同組織時，其以成為組織的一份子為榮，且個人的價值觀 (個別) 與組織價值觀 (集體) 會趨於一致；2. 持續性承諾 (continuance commitment)：指離開組織成本的認知，而產生留在組織的承諾，即組織成員依其知覺到其他就業機會的多寡，以及其知覺離開公司所付出的犧牲來決定對組織的持續承諾；3. 規範性承諾 (normative commitment)：強調個人與組織關係中的義務層面，此種承諾建立在個人與組織間義務的互惠狀態，認為組織成員經由組織或社會規範的內化，產生一種接近個人義務或道德責任的承諾。

(五) 公平

公平 (equality) 意指參與成員對合夥關係在分配資源及決定各種制度與措施時，是否具有公平性之主觀認知。據此，協力公平的內涵分為三大部分：1. 分配公平：指協力成員得到產出或結果的公平感，成員對於公平與否的認知，端視其對任務的投入與獲利之相對比較；2. 程序公平：指決定產出的過程或手段之公平性的認知，亦即在決定任何制度和措施時，組織所依據的決策標準或方法是否符合公平原則；3. 制度公平：強調制度設計是否涵蓋所有協力運作的利害關係人，亦即協力關係結構、職權系統、資源配置等制度規範，必須考量到所有協力成員的意見 (陳恆鈞、張國偉，2006，頁 5-6)。

（六）能力

公私合夥關係中的成員在團隊裡表現出的能力（capacity），包括服務提供者自己本身的履約能力（Blue-Banning et al., 2004, p. 174）。以領導者為例，其所該具備的能力包括：1. 具有網絡結交技巧與人際關係；2. 誠心平等對待每一成員的同理心；3. 能正確預測和調整各種行為之洞察力；4. 預見未來發展，勾勒集體願景的宏觀視野；5. 組織動員能力，組織為了達成目標，必須投入人力與物力，以及思考如何有效調度資源；6. 具有風險掌控及問題解決的能力，能夠有效降低環境中的不確定性，並以創造性的方法處理問題（Sullivan & Skelcher, 2002, pp. 101-102）。

總的來說，從社區據點運作的外在形式來看，政府與社區和志願組織間的關係為夥伴關係。從協力的內在要素來看，政府與受託組織之間的關係建立在政府以購買契約的方式委託受託組織進行服務的輸送，而政府單位則透過資金的補助與評鑑、輔導的方式掌握服務的品質，並時常派遣輔導員進入社區輔導。好的互動經驗會加深雙方互動的內在要素；不好的經驗無助於（甚至會降低）內在要素的累積。據此，本研究將以 Blue-Banning 等人（2004）之公私合夥要素的六個構面作為測量面向，並以受託組織的角度評估對彼此間互動的感受，避免以政府中心來評估協力問題，藉以瞭解臺南市政府與社區及志願組織在營運社區據點的協力關係。

參、研究方法

一、資料蒐集方法

本研究合夥關係問卷的題項設計，以 Blue-Banning 等人（2004）的公私協力內在指標為基礎，並參酌陳恆鈞與張國偉（2006）針對產銷班與農政單位個案間的協力互動情形設計問卷，同時也參考 United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific（2005）的問卷內容，協助增修本研究問卷之題項。問卷結構可分成兩部分：（一）據點基本資料；（二）照管中心與據點間的協力夥伴關係。據點負責人按題項選擇非常同意到非常不同意，計分方式採用李克特（Likert）五等量表，依序為 5 分到 1 分；另外，在施測之前，本研究採專家諮詢來增加協力夥伴關係問卷的效度，請照管中心輔導員與相關領

域的專家學者 5 名評估題項的內容，協助釐清內容可能的偏誤。問卷回收後，項目分析每個題項均在 .3 以上，就信度分析來說，整體問卷的 Cronbach α 達到 .9 以上，各構面的 Cronbach α 均達到大於 .7 以上標準：尊重 (.902)、溝通 (.949)、信任 (.947)、承諾 (.898)、公平 (.971)、能力 (.945)。

在抽樣方法上，本研究以 2010 年臺南市政府辦理據點服務績效考核中的 50 個據點為研究母體，透過分層抽樣，以評鑑優劣的結果及原臺南市六個區為分層進行抽樣，抽出 23 個據點。為了檢視受託單位的意見，本研究由據點負責人代表受託單位受訪，而據點負責人一般由里長、社區發展協會理事長、執行長、董事長等人擔任之，皆是當地較為資深的居民，不僅熟悉當地公共事務，也與據點其他成員互動頻繁，回答的內容較具有效度。問卷發放時間為 2012 年 3 月 16 日至 4 月 24 日止，透過面訪執行。為了得到更精確的資訊，平均一位受訪者除了填寫問卷外，訪問時間約 2 小時，以類似開放性問題的訪談方式，瞭解選擇選項的原因，以及據點實際運作上遭遇的困難，因此沒有特別的訪談題綱，而是以填寫面訪問卷時的狀況進行提問。最後，本研究實際樣本抽取優等據點 13 個、甲等 9 個及乙等 1 個，受訪對象的名錄與面訪時間可參閱附錄。

由於最後抽取樣本的結果與原本的分層抽樣結構有些微的落差，故進一步從適合度檢定 (goodness of fit) 檢視協力夥伴關係抽取樣本，與實際上 50 個據點的母體分配相符的程度，以確保本研究樣本的代表性。在以評鑑的結果為分類的基準之下，本研究發現在母體優等據點有 28 個，甲等據點有 22 個的情形下，卡方值 .003 ($P = .960 > .05$) 並不顯著，顯示樣本與母體的分布並無差異，可以推論母體的狀況。

二、資料分析方法

問卷回收並進行編碼與登錄後，運用 SPSS 作為分析之工具，透過描述統計分布、獨立樣本 T 檢定初步回答本研究的研究問題。其中描述統計部分，以據點負責人於尊重、溝通、信任、承諾、公平及能力六個協力關係構面各題項之同意程度計算平均數，再配合質化訪談的資料，呈現據點對與照管中心間協力關係的觀感。在面訪的過程中，受訪者透露由於大多爭取政府補助，每年須接受評鑑，因此填答問卷時會較為保守，不太願意透露對照管中心不利的意見，惟透過開放式的對話，受訪者才願意對不滿意見侃侃而談。據此，在描述性的分析，研究者會著重在相較於其他題項或構面平均數較差的題項，並配合訪談

的逐字稿進行深入的說明，訪談稿則以不同字體在內文中呈現。此外，本研究也欲以獨立樣本 T 檢定分析優等與甲等據點在協力夥伴關係六個構面的平均數是否有顯著的差異。³ 在此，本研究也提出一研究假設：不同評鑑等級的受訪者對公私合夥關係的觀感有差異。

從受訪者與其據點的基本資料分布可發現，大部分據點都在 2005 與 2006 年就已成立，且據點負責人也大多具有里長或社區發展協會理事或幹事的身分。從據點專任人力的配置來看，23 個據點中就有 18 個據點是少於 5 人的小據點，可見大多數受託單位的規模並不大，且從附錄所顯示的數據來看，甚至有數個社區據點完全沒有專任人力（據點 5、6、7），而且都是座落於臺南市的北區；然而，從據點的志工人力來說，大多數的據點（15 個）都分布在 21 ~ 40 人的志工人力，而從據點每天平均的服務人次來檢視，有 13 個據點每天僅服務不到 25 人次，有 5 個據點則分布在 26 ~ 50 人次的服務規模，從人力與服務人次的比重看來，大多數的據點服務人力應能負擔老人福利服務供給的需求。

此外，在面訪的過程中，研究者也進一步詢問據點在服務輸送上會與哪些單位合作，以及其合作的形式為何？其中合作的單位包括：（一）鄰近的醫院：辦理健康促進課程、健康講座、健康檢查活動、施打疫苗、宣導活動等；（二）衛生所、藥局：合作辦理健康講座與用藥常識；（三）學校：由學校安排學生駐點實習，實際參與關懷訪視，充實社區服務的能量；（四）社區、教會組織：出錢出力，顯示政府不見得是據點營運的唯一出資者。

肆、分析與討論

一、據點負責人對服務輸送及合夥關係的初步認知

表 1 顯示受託單位負責人對於服務輸送的基本認知。首先，從受託單位對於評鑑制度的觀感來看，大多數受訪者認為評鑑制度對受託單位營運據點有正面影響，其中有 16 位受訪者（35.6%）認為可以提升服務品質，有 5 位受訪者（11.1%）認為會增加競爭優勢，12 位受訪者（26.7%）認為有評鑑的認證，可以提升服務使用者對受託單位的信任。然而，也有 9 位受訪者（20.0%）認為，評鑑制度會造成據點經營成本的增加，不利於據點的運作，若進一步與

³ 由於乙等據點只有一個，故在 T 檢定的部分，僅有納入優等與甲等的比較。

評鑑的結果進行交叉分析，有 6 個優等據點（占 26.1%）及 3 個甲等據點（占 13.0%），認為評鑑增加據點的運作負擔，顯示無論評鑑等地，都有據點認為評鑑制度會造成營運成本。此外，也有 3 位受訪者認為評鑑會造成據點經營的麻煩，為了符合評鑑的標準，每年需要準備很多書面資料，且評鑑委員與社區負責人私誼關係的熟悉程度，也可能影響評鑑結果的好壞（據點 1、6、15）。

表 1
服務輸送認知

老人福利服務輸送認知	據點基本資料	據點數	百分比 (%)
評鑑對據點之影響	提升服務品質	16	35.6
	增加競爭優勢	5	11.1
	增進服務使用者信任	12	26.7
	增加據點經營成本	9	20.0
	與組織經營模式衝突	0	0.0
	其他	3	6.7
社區老人照顧之責任歸屬	政府	3	13.0
	民眾	7	30.4
	政府與據點	6	26.1
	政府與民眾	1	4.3
	政府與家人	1	4.3
	據點與家人	2	8.7
	政府、民眾與家人	1	4.3
	政府、據點與家人	1	4.3
社區老人照顧品質之責任歸屬	遺漏值	1	4.3
	政府	5	21.7
	據點	4	17.4
	政府與據點	6	26.1
	政府與家人	2	8.7
	據點與民眾	1	4.3
遺漏值	5	21.7	

再者，從供給品質的責任歸屬來看，有 6 位受訪者認為政府與據點都要負責任（26.1%），而非僅有政府或據點單獨負責，也有 7 位受訪者認為該由民眾自己負責（30.4%），顯示雖然政府與據點是提供福利的管道，也是目前主要的管道，但受託單位的受訪者認為民眾應該要注意自己的健康，而非完全依靠政府

或受託單位的幫忙與照顧。此外，從服務品質責任的歸屬來看，有6位受訪者認為政府與據點要負最大責任（26.1%）。與前述服務供給較不一樣的地方是，即使福利供給是政府與據點雙方的責任，但對於服務品質的確保，政府仍需承擔較多責任的比例則有增加（21.7%），顯示雖然服務輸送委外，但責任歸屬仍有認知上的差距。社區據點雖已運作一段時日，但責任歸屬或怎麼讓做事的人負責，卻處於模糊不清的狀態。

從表2受託單位對夥伴關係的總體認知檢視，受託單位對福利服務供給中與政府單位的互動，無論是人員互動的熟悉感、互動關係的穩定性與滿意度，均抱持正面觀點。初步來看，並未出現不情願的狀況。

表2

受託單位夥伴關係認知

題項	非常同意 (%)	同意 (%)	普通 (%)	不同意 (%)	非常不同意 (%)	有效 樣本數	平均數
整體來說，與照管中心的人員彼此間都很熟悉	6 (26.1)	13 (56.5)	4 (17.4)	0	0	23	4.09
整體來說，與照管中心的互動很穩定	6 (26.1)	13 (56.5)	4 (17.4)	0	0	23	4.09
整體來說，很滿意與照管中心的互動關係	5 (21.7)	13 (56.5)	5 (21.7)	0	0	23	4.00

二、地方政府與受託單位協力夥伴關係分析

（一）尊重

表3顯示尊重構面分析的結果。從第8題「整體來說，我覺得照管中心尊重本據點」來看，超過九成一受訪者同意，平均數更高達4.35，顯示出從受託單位的角度，認為與照管中心間協力關係是受到照管中心尊重的；從第1題「本據點可以感覺到被照管中心重視」的題項中，就有11位受訪者選擇非常同意即可證明。進一步檢視在尊重構面中各題的平均數，以「照管中心不會強迫本據點採納他們的觀點」最低（3.96），顯示受託單位還是覺得部分互動上有強迫性。建立據點雖然是由社區組織自主向政府提出申請，再由社區組織受託提供老人福利供給，但實際執行上，為了避免發生道德危機而損害老人權益，仍須

依照內政部及照管中心所制定的規範運作，特別是要設立新據點的時候，必須透過相關程序，在區公所先進行審查（據點 2、17、23），避免投機行為帶來的交易成本。在據點設置辦法中，設置的條件包括須提供志工人力 20 人的名單，但實際調查顯示，臺南市有兩個據點（據點 2、10）的實際志工人力並未符合條件，根據據點受訪者的回應，提供志工名單是為了符合設立據點的要求，以具備經營據點的合法性，但真正實際運作的人力根本沒有這麼多（據點 2、10），至於會不會影響到服務供給的成效，讓相關的規定形同具文，則需要更進一步瞭解。總的來說，規範原本就具有強制性，也是受託單位取得服務合法性的來源，因此，第 5 題選擇普通與不同意的受訪者較其他題目多。

表 3

協力夥伴關係之尊重構面

題項	非常同意 (%)	同意 (%)	普通 (%)	不同意 (%)	非常不同意 (%)	有效樣本數	平均數
1. 本據點可以感覺到被照管中心重視	11 (47.8)	11 (47.8)	0	1 (4.3)	0	23	4.39
2. 照管中心做決定時，會認真考慮本據點的意見	6 (27.3)	13 (59.1)	2 (9.1)	1 (4.5)	0	22	4.09
3. 照管中心與本據點接洽時，態度友善	11 (47.8)	11 (47.8)	1 (4.3)	0	0	23	4.43
4. 照管中心不會因本據點條件與其他不同，有差別待遇	8 (34.8)	13 (56.5)	1 (4.3)	1 (4.3)	0	23	4.22
5. 照管中心不會強迫本據點採納他們的觀點	5 (21.7)	13 (56.5)	4 (17.4)	1 (4.3)	0	23	3.96
6. 照管中心不會強迫本據點執行無法配合的事項	5 (21.7)	13 (56.5)	5 (21.7)	0	0	23	4.00
7. 本據點運作上有自主性，不會受到照管中心不當干擾	7 (30.4)	13 (56.5)	3 (13.0)	0	0	23	4.17
8. 整體來說，我覺得照管中心尊重本據點	10 (43.5)	11 (47.8)	2 (8.7)	0	0	23	4.35

(二) 溝通

表 4 顯示受託單位對雙方溝通品質的主觀態度。從第 10 題「整體來說，我覺得照管中心與本據點溝通良好」來看，超過九成一的受訪者表示同意，顯示受託單位並不認為與政府部門有溝通問題。然在第 3 題「本據點容易取得照管中心資訊」(3.96)、第 4 題「本據點清楚明瞭照管中心的施政內容」(3.87)、第 5 題「照管中心會接納本據點的心聲與意見」(3.86) 及第 6 題「當照管中心的政策變動時，本據點可以事前得到通知」(3.74)，平均數明顯低於平均值，也有較多的受訪者填寫普通，甚至不同意，顯示在政策的溝通與意見接納上，受託單位感受並非如平時的聯繫正面。前一構面也談及建立據點為一由上而下的政策，據點屬於公共服務輸送之執行單位，須依照內政部與臺南市政府的規定行事，倘若對於政策之變動較難掌握，或較難事前得到通知，或在修改的過程中沒有尊重受託單位的立場，不僅會對受託單位的運作造成困擾，甚至干擾老人福利服務輸送的成效（據點 1、5、14、19）。從委託代理關係來說，雖然政府機關是委託人，將老人福利服務供給的業務委託給社區志願組織，但雙方還是處於權力與資源不對稱的情形。也就是說，政府具有公權力，在委外關係上仍掌握制度性的優勢位置，雙方權力與資訊的不對稱可能會導致福利服務契約不完全委外（Sclar, 2000）的情形。針對第 5 題，有一據點負責人在面訪的過程中，吐露出照管中心人員雖然會聽取受託單位的心聲與意見，但要做到真的接納據點的意見則較不容易，仍會強勢主導，因此，不甚同意此題項（據點 17、20）。

表 4
協力夥伴關係之溝通構面

題項	非常同意 (%)	同意 (%)	普通 (%)	不同意 (%)	非常不同意 (%)	有效樣本數	平均數
1. 本據點覺得到照管中心洽公時，感覺氣氛融洽	10 (43.5)	12 (52.2)	1 (4.3)	0	0	23	4.39
2. 本據點與照管中心的聯繫很頻繁	6 (26.1)	11 (47.8)	6 (26.1)	0	0	23	4.00
3. 本據點容易取得照管中心的資訊	7 (30.4)	9 (39.1)	6 (26.1)	1 (4.3)	0	23	3.96
4. 本據點清楚明瞭照管中心的施政內容	5 (21.7)	11 (47.8)	6 (26.1)	1 (4.3)	0	23	3.87

表 4 (續)

題項	非常同意 (%)	同意 (%)	普通 (%)	不同意 (%)	非常不同 意 (%)	有效 樣本數	平均數
5. 照管中心會接納本據點的心聲與意見	3 (13.6)	14 (63.6)	4 (18.2)	1 (4.5)	0	22	3.86
6. 當照管中心的政策變動時，本據點可以事前得到通知	4 (17.4)	11 (47.8)	6 (26.1)	2 (8.7)	0	23	3.74
7. 本據點與照管中心的資訊交換管道是暢通的	5 (21.7)	13 (56.5)	5 (21.7)	0	0	23	4.00
8. 本據點可以與照管中心坦白直言	5 (21.7)	14 (60.9)	3 (13.0)	1 (4.3)	0	23	4.00
9. 照管中心總是能適當地解決與本據點間的意見衝突	5 (21.7)	13 (56.5)	5 (21.7)	0	0	23	4.00
10. 整體來說，我覺得照管中心與本據點溝通良好	6 (26.1)	15 (65.2)	1 (4.3)	1 (4.3)	0	23	4.13

(三) 信任

表 5 的信任構面平均大多高於 4.0 以上，顯示受託單位對照管中心有正面的信任態度。堅實的信任是公私合夥關係的基礎，臺南市據點的運作在全臺灣一直居領導地位，穩定而正向的信任關係功不可沒。從平均數較低的題項來看，以第 2 題「本據點與照管中心在政策推行互動上，值得信任」及第 3 題「本據點對照管中心的專業能力有信心」平均數稍低，根據面訪資訊，受訪者指出照管中心於 2011 年縣市合併時，才接手據點與長期照顧服務的業務，一方面並不是他們熟悉的輔導模式；另一方面也可能因輔導員更換頻繁，尚不熟悉業務，影響了受託單位負責人對照管中心之觀感，覺得照管中心的輔導員並不專業。彼此間因為人員更替而不熟悉，在此情況下，自然較難相信政策推動過程中的互動關係，也因此增加互動中的不確定性（據點 1、7、15、20），第 6 題與第 10 題的平均數甚至降到 4.0，顯示受託單位並不認為照管中心一定會回應據點的需求，或解決據點的問題，更何況在第 7 題還有 2 名受訪者不同意照管中心

會回應據點運作需求，顯示縣市合併後的照管中心在回應性上可能略有不足之處。而從第 10 題「整體來說，我非常信任照管中心」來看，約七成八的據點負責人對於照管中心是信任的，但相較於尊重與溝通的構面，信任關係明顯低於彼此的尊重與溝通，可見得在營造與受託單位間的信任關係，將正式契約關係轉換成立基高度信任與社會資本的關係型契約，政府部門還有努力的空間，特別是與社區接觸、蹲點人力的穩定性要高，才能將福利服務委託關係建立在長期信任互動上。

表 5
協力夥伴關係之信任構面

題項	非常同意 (%)	同意 (%)	普通 (%)	不同意 (%)	非常不同 意 (%)	有效樣 本數	平均數
1. 本據點與照管中心有一定的共識存在	7 (30.4)	12 (52.2)	3 (13.0)	1 (4.3)	0	23	4.09
2. 本據點與照管中心在政策推行的互動上，值得信任	5 (21.7)	13 (56.5)	4 (17.4)	1 (4.3)	0	23	3.96
3. 本據點對照管中心的專業能力有信心	8 (34.8)	7 (30.4)	7 (30.4)	1 (4.3)	0	23	3.96
4. 我相信照管中心在政策推行上不會占本據點的便宜	6 (26.1)	13 (56.5)	4 (17.4)	0	0	23	4.09
5. 我相信照管中心在輔導本據點運作上有盡到責任	6 (26.1)	13 (56.5)	4 (17.4)	0	0	23	4.09
6. 我相信照管中心能夠解決本據點的問題	5 (21.7)	13 (56.5)	5 (21.7)	0	0	23	4.00
7. 我相信照管中心會回應本據點的需求	5 (21.7)	15 (65.2)	1 (4.3)	2 (8.7)	0	23	4.00
8. 我相信照管中心會關懷本據點的事務	7 (30.4)	13 (56.5)	3 (13.0)	0	0	23	4.17
9. 我相信本據點與照管中心有共同目標	6 (26.1)	15 (65.2)	1 (4.3)	1 (4.3)	0	23	4.13
10. 整體來說，我非常信任照管中心	6 (26.1)	12 (52.2)	4 (17.4)	1 (4.3)	0	23	4.00

(四) 承諾

在表 6 顯示的承諾構面中，從第 9 題「整體來說，我覺得照管中心與本據點都有全心投入」來看，九成五的受訪者認為雙方對於協力合夥有很高的承諾感，平均數達 4.30，且本構面幾乎所有題項平均數達 4.0 以上，甚至有到 4.3 以上的題項，顯示受託單位認為雙方在服務輸送的夥伴關係上均具有高度投入的熱忱。其實，從第 5 題與第 8 題的分布結果來看，受託單位對政府部門的資源依賴程度較高，因此，在持續合作以加強資源取得，以及配合照管中心所推動的事務，均呈現出高度的支持，這也顯示臺灣在運作社區據點由政府資源統籌，每年透過評鑑結果來核發補助經費，而社區受託單位若自身福利供給的資源不足，對政府部門資源依賴的情形較深，可能會有獨立性較低的風險（據點 2、14、18）。從平均數較低的題項來看，第 7 題「本據點相信與照管中心合作所得到的利益高於成本」平均數未達 4 分，在面訪的過程中，據點負責人談到應付評鑑需要製作許多書面資料，但由於不熟悉電腦操作，加上沒有充足人力可協助文書整理，造成時間與精力上的浪費。所以，受託單位認為雖然符合官方評鑑的要求，可以獲得經費補助，挹助據點的運作，但官方的繁文縟節與規範也會增加營運上的成本，符合前述評鑑制度造成受託單位成本的分析結果（據點 6、17）。

表 6

協力夥伴關係之承諾構面

題項	非常同意 (%)	同意 (%)	普通 (%)	不同意 (%)	非常不同 意 (%)	有效 樣本數	平均數
1. 本據點與照管中心目標是一致的	7 (30.4)	14 (60.9)	1 (4.3)	1 (4.3)	0	23	4.17
2. 本據點會履行對照管中心的承諾	8 (34.8)	14 (60.9)	1 (4.3)	0	0	23	4.30
3. 本據點認同照管中心所做的努力	9 (39.1)	12 (52.2)	2 (8.7)	0	0	23	4.30
4. 本據點願意投入照管中心所推廣的事項	8 (34.8)	14 (60.9)	1 (4.3)	0	0	23	4.30
5. 本據點會持續和照管中心合作來加強資源取得	10 (43.5)	12 (52.2)	1 (4.3)	0	0	23	4.39
6. 本據點會持續和照管中心合作來降低營運成本	7 (30.4)	15 (65.2)	1 (4.3)	0	0	23	4.26

表6 (續)

題項	非常同意 (%)	同意 (%)	普通 (%)	不同意 (%)	非常不同 意 (%)	有效 樣本數	平均數
7. 本據點相信與照管中心合作所得到的利益高於成本	4 (18.2)	13 (59.1)	4 (18.2)	1 (4.5)	0	22	3.91
8. 本據點會配合照管中心推行的事務	9 (39.1)	14 (60.9)	0	0	0	23	4.39
9. 整體來說，我覺得照管中心與本據點都有全心投入	9 (39.1)	13 (56.5)	0	1 (4.3)	0	23	4.30

(五) 公平

表7顯示對公私合夥關係公平性的觀感。從第9題的平均數來看，同意的受訪者高達九成，且平均數也高達4.23，顯示受託單位認為受到照管中心公平的對待。然若以平均數較低的題項來看，在第1題「本據點認為照管中心權責分配規定是公平的」、第2題「本據點認為照管中心資源分配是公平的」及第4題「本據點認為評鑑制度是公平的」的平均數都僅有3.91，顯見受託單位比較偏向認為照管中心與受託單位權責分配不均、資源配置不公與評鑑制度不公平，這三個面向有檢討的需要。就權責分配來說，前節討論服務輸送品質該由哪一方來負責時，受託單位認為服務的接受者必須為自己負責，而對於服務品質的確保問題，則必須由政府與據點共同負責，其中也有部分受訪者認為應該由政府負責。據此，目前服務品質的責任是否太過偏重於受託單位一方，可能需要更進一步探討。

就據點補助而言，皆是依照相關規定申請核發經費，在面訪的過程中部分據點負責人認為，每個據點所在的區域性質不同，服務的老人數量與狀況也有所不同，然補助款並未依照此區別來劃分金額的多寡，而是統一標準，又受評鑑結果影響，因此有害據點運作（據點6、7、19）；關於評鑑制度，則有受訪者反應平日據點服務及活動辦理上，都有豐碩的成果，評鑑所需的資料也花了許多精力整理，仍得不到優等的成績，因而質疑評鑑制度本身的效度，認為目前的評鑑制度與指標應該有檢討的必要（據點1、9、15、18）。此外，從第5題開會過程的公平性來說，有2位受訪者認為照管中心與據點開會的過程並不公平，為所有題項中不認同比例最高的，這種評鑑制度所造成的非意圖性缺失

(unintended consequences)，會導致在不公平競爭的基礎下將服務外包的可能性 (Whitford, 2007)，對平等參與及福利服務契約的正當性，更是一種傷害。顯見開會的組成、程序或過程，容易讓部分受託單位覺得有瑕疵之處，反而有礙公平性。

表 7

協力夥伴關係之公平構面

題項	非常同意 (%)	同意 (%)	普通 (%)	不同意 (%)	非常不同意 (%)	有效樣本數	平均數
1. 本據點認為照管中心權責分配規定是公平的	5 (22.7)	10 (45.5)	7 (31.8)	0	0	22	3.91
2. 本據點認為照管中心資源分配是公平的	5 (21.7)	12 (52.2)	5 (21.7)	1 (4.3)	0	23	3.91
3. 本據點認為照管中心輔導據點的規定是公平的	5 (22.7)	13 (59.1)	4 (18.2)	0	0	22	4.05
4. 本據點認為評鑑制度是公平的	6 (26.1)	10 (43.5)	6 (26.1)	1 (4.3)	0	23	3.91
5. 本據點認為與照管中心開會過程是公平的	5 (21.7)	15 (65.2)	1 (4.3)	2 (8.7)	0	23	4.00
6. 本據點認為照管中心在處理據點事務上是公平的	5 (22.7)	13 (59.1)	4 (18.2)	0	0	22	4.05
7. 本據點認為補助規定是公平的	6 (27.3)	10 (45.5)	6 (27.3)	0	0	22	4.00
8. 本據點認為申請補助的程序是公平且透明的	8 (34.8)	12 (52.2)	3 (13.0)	0	0	23	4.22
9. 與照管中心合作下，本據點投入與獲得是公平的	6 (27.3)	14 (63.6)	2 (9.1)	0	0	22	4.18
10. 彼此合作下，使本據點與照管中心都獲利	7 (31.8)	13 (59.1)	2 (9.1)	0	0	22	4.23
11. 整體來說，我覺得本據點受到平等的對待	7 (31.8)	13 (59.1)	2 (9.1)	0	0	22	4.23

(六) 能力

能力構面指涉的是受託單位本身執行服務輸送的能力，比較偏向於受託單位對於自我執行能力的評估，或本身是否具備應有能力的客觀認定，並認為能力會影響到協力的結果，畢竟公私合夥的關係不能僅仰賴一方的資源。從表 8 來看，大致所有受訪者都認為受託單位在與照管中心合作時，本身具備了組織動員、團結能力、學習能力、自我的資源及解決問題的能力。也就是說，受託單位接受政府委託執行服務輸送契約應具備執行的能力。從平均數較低的題項來看，受訪者在此構面中唯一平均數未達 4 分的為第 1 題測量人際手腕的題項，意即受訪者對與照管中心人員互動人際手腕好壞，較持保留的態度。訪問結果顯示，雖然據點營運必須依賴政府的資源，但與照管中心互動時，多著重於協商及問題的解決能力，或是據點在承辦活動上能夠召集服務人員的能力，以及社區和區公所、地區醫院、診所、學校等相關單位的互動關係，相較之下人際手腕的能力較不重要（據點 14、22、23）。

表 8

協力夥伴關係之能力構面

題項	非常同意 (%)	同意 (%)	普通 (%)	不同意 (%)	非常不同 意 (%)	有效 樣本數	平均數
1. 與照管中心互動時，我有靈活的人際手腕	4 (18.2)	11 (50.0)	7 (31.8)	0	0	22	3.86
2. 與照管中心互動時，我有良好的協商能力	5 (21.7)	15 (65.2)	3 (13.0)	0	0	23	4.09
3. 與照管中心互動時，我有良好的問題解決能力	6 (26.1)	17 (73.9)	0	0	0	23	4.26
4. 與照管中心互動時，我有良好的組織動員能力	8 (34.8)	15 (65.2)	0	0	0	23	4.35
5. 與照管中心互動時，我有良好的願景規劃能力	9 (39.1)	12 (52.2)	2 (8.7)	0	0	23	4.30
6. 與照管中心互動時，本據點非常的團結	11 (47.8)	12 (52.2)	0	0	0	23	4.48

表 8 (續)

題項	非常同意 (%)	同意 (%)	普通 (%)	不同意 (%)	非常不同 意 (%)	有效 樣本數	平均數
7. 與照管中心互動時，本據點有良好的學習能力	9 (39.1)	14 (60.9)	0	0	0	23	4.39
8. 與照管中心互動時，本據點內有開放文化	8 (34.8)	13 (56.5)	1 (4.3)	1 (4.3)	0	23	4.22
9. 與照管中心互動時，本據點擁有充足的資源	10 (43.5)	13 (56.5)	0	0	0	23	4.43

總的來說，從公私合夥的六個構面來看，受託單位對於與臺南市政府照管中心的互動，大多持正面的評價，照管中心並非是麻煩製造者，而受託單位也非是不情願夥伴。然若細究每個構面中平均數較低的題項，則可以發現在整體互動良好的背後，仍然有隱而未現的問題尚待解決，包括對受託單位意見接納的程度、縣市合併後輔導員更迭導致業務不熟悉與信任感降低、為了應付評鑑制度所造成的時間與精力的浪費、評鑑制度的不公平之處、補助並未依照社區大小不同量身訂做，而是統一標準，這些問題都是政府對受託單位在服務輸送上所造成的交易成本，可能也會影響到公私合夥的效益。

三、評鑑結果與協力夥伴關係認知的差異性分析

表 9 顯示不同評鑑等第與協力關係各構面獨立樣本 T 檢定的分析結果，藉以瞭解優等與甲等的據點，在公私合夥六個構面是否有差異性存在，以驗證評鑑的結果與受託單位對於協力夥伴關係良窳認知的關聯性為何。分析結果發現，所有構面在優等與甲等的據點間之差異性均未達到顯著水準，顯示協力關係不會因為據點評鑑優等與甲等之區別而有不同。換言之，分析結果無法支持研究假設，兩者差異無顯著性也顯示了三種可能：(一) 評鑑測量指標的設計原本就與公私合夥關聯性不大，因此，等第不同對公私合夥關係的認知並沒有顯著差異；(二) 無論是優等還是甲等據點，對公私合夥關係認知的一致性很高，顯示受託單位對於其與市政府照管中心在社區服務輸送的合作關係認知上非常正面，不會因評鑑結果而有差異；(三) 據點服務評鑑的區辨性不高，優等與甲等的差異不大。

表 9

2010年不同評鑑結果在協力關係之 T 檢定分析 (N = 22)

構面	2010年據點評鑑結果	平均數	標準差	P 值
尊重	優等	4.15	0.579	0.658
	甲等	4.25	0.493	
溝通	優等	3.91	0.700	0.458
	甲等	4.11	0.511	
信任	優等	3.95	0.664	0.379
	甲等	4.18	0.551	
承諾	優等	4.19	0.495	0.681
	甲等	4.28	0.430	
公平	優等	4.07	0.689	0.932
	甲等	4.09	0.520	
能力	優等	4.30	0.482	0.636
	甲等	4.20	0.450	

伍、結語與建議

本研究透過臺南市社區據點的個案研究，瞭解在老人福利服務輸送過程中所呈現的公私夥伴關係，以及地方政府與受託方的互動情形。整體來說，受託單位對公私合夥抱持正面的立場，在互動的穩定度與滿意度也有滿意的觀感，照管中心並非是麻煩製造者，受託單位也非是不情願夥伴，也就是此一案例並不能充分顯現出服務契約失靈的風險與狀況。

然從調查與訪談的結果，在實務上也點出了可茲討論之處。第一，從評鑑制度的運作來說，受託單位認為評鑑雖然有正面效果，但卻也造成據點運作上的成本與負擔。從公私合夥關係六個構面的整體平均數可以發現，受託單位認為尊重與承諾構面整體平均數最高，溝通構面整體平均數最低，顯示受託單位雖然受到政府單位的尊重，雙方對於執行福利服務契約也有高度承諾，但兩者間的溝通卻沒想像中通暢。由於穩定的溝通關係為公私合夥的基礎，如何強化受託單位對於照管中心的溝通關係，讓受託單位對政策規劃與資源配置有更多的瞭解，是政策面上可以考量的重要因素之一；再者，倘若細究公私合夥每個構面中平均數較低的題項，則可發現在整體互動良好的背後仍有隱而未現的問

題尚待解決，包括對受託單位意見接納的程度、縣市合併後輔導員更迭導致業務不熟悉與信任感降低、為了應付評鑑所造成的時間與精力的浪費、評鑑制度的不公平之處、補助並未依照社區大小不同量身訂做，而是統一標準，這些問題都是政府單位對受託單位在服務輸送上所造成的交易成本，若不改善任其擴張，可能也會影響到政府執行社區關懷照顧據點政策的效益。

有關福利服務契約的委託關係，過去往往認為由於政府與民間關係的多元化 (Najam, 2000; Young, 2000)，雖可讓服務輸送結合民間與私部門的資源及力量，卻也增加政府管理上的難度，模糊化課責的焦點 (黃源協、蕭文高，2006)。據此，無論在理論發展或實務應用，都不斷地強調政府該如何有效管理受託單位的道德風險行為可能造成的契約失靈，也討論諸多以評鑑制度為監管手段的方法 (Brown & Potoski, 2003; Gill & Rainey, 1998)。當然，在目前福利服務社區化與在地化的趨勢下，結合社區志願組織進行對老人福利的輸送，也成為完善老人福利政策重要的一環。既有的理論觀點認為政府應完善監管手段，也隱含了問題是出在受託單位一方的假定，將受託單位視為公私合夥中的麻煩製造者，在管理策略的應用上自然缺乏了問題是否是出在政府單位，而非受託單位的思維模式。

從分析結果觀之，公私合夥的問題不見得都來自受託單位的違約行為，政府在契約委託關係上站在資源優勢的一方，其管理與制度也會對受託單位造成負面的影響，這樣的可能性也揭示了在契約管理當中，問題政府所造成的影響可能高於問題廠商。若進一步探討上述照管中心對受託單位造成的影響，以及可行的政策建議，則可分述如下：

一、溝通管道與方式

首先，穩定且通暢的溝通關係是公私合夥的基礎。受託單位雖然覺得照管中心在互動過程中會傾聽受託單位的意見，但卻不見得接納相關的意見與建議，並不會真心考量與接納受託單位執行上的難處，在政策的溝通上，也有資訊不夠透明與完善之處。因此，六個構面中溝通的平均分數較低，顯示在相關政策的溝通、宣導、資訊的提供等，照管中心應該展現更為開放且積極的態度，改善與受託單位之間的溝通與政策宣導的關係。由於受託單位認為政策更動與資訊供給不夠透明，建議照管中心利用電子化上網的方式，並在上網後公告周知；或在人力允許的狀況下，主動到各個據點宣導政策，將有利據點掌握相關

政策的訊息。此外，對於與受託單位間的政策溝通與宣導，也不能僅止於單向的溝通與政令宣導，而是要有雙向的溝通，並適時採納受託單位的意見。政府雖然在制度上具有優勢，但在服務供給也必須倚賴社區受託單位配合，瞭解並採納受託單位的需求是成熟的公私合夥關係的互動模式。在意見溝通上，可透過每隔一段時間就固定與所有的據點負責人開會討論，以達相互的溝通與宣導。

二、人員更迭的問題

由於2011年縣市合併之後，原本熟悉社區事務的輔導員有所更替，或是因為業務範圍的改變，使得輔導員尚未熟悉自己負責的據點，讓據點產生了不熟悉與不信任感，導致夥伴關係處於不穩定的狀態。其實在縣市合併之前，原臺南市並沒有輔導員的編制，而是透過學校教師所組成的團隊來輔導，合併後統一由原臺南縣的運作模式來管理，據點負責人是否已經與照管中心磨合完成仍有待討論。由於社區工作立基於長期的紮根工作，需要與在地的居民搏感情，人員或運作模式的更替不僅會影響到原本習慣的互動模式，增加互動的不可預測性，新人的專業性與對地方的瞭解不足，亦可能會傷害彼此間的信任關係。不同人員做事的風格不同，對於合夥關係的實質內涵也會產生不同的解讀，都會導致對雙方過去相互配合的默契、習慣與承諾，必須重新適應與調整，對受託單位來說，無疑是增加工作上的不穩定性。據此，穩定第一線輔導員的人選及與社區的接觸關係，或制度化輔導員與受託單位接觸的作業程序，而非讓作業程序或方法因人而異，都有助於穩定彼此的互動關係，增強彼此的信任感。換言之，社區的工作需要長期蹲點的功夫，減少因為人員異動所產生的不確定性，讓正式的委託關係昇華為穩定的關係型契約，與正式的契約相互配合，是確保服務契約使命達成的重要因素。

三、評鑑制度所造成的問題

為了確保受託單位能夠切實執行福利服務契約的內容，保護服務接受者的權益，從委託代理理論的觀點來說，委託者需要掌握監督與懲罰的手段與機制，才能夠有效抑止受託者可能的投機行為，一年一度的評鑑對於據點的運作就是一個監管手段。倘若受託單位的評鑑無法通過，非但無法取得下一年度的經費補助，更有可能會喪失受託單位經營據點的合法性。從政府的角度而言，是為了確保服務契約能有效履行的手段，但卻也造成受託單位的困擾。首先，每年

為了應付評鑑，據點須花費相當多的功夫來準備書面與備審資料，使得原本專任人力不多的據點徒增困擾；再者，以現行的補助辦法，每個據點只要通過評鑑，都可獲得每年 10 萬元的補助，但每個據點的額度相同，並未考量到據點大小與提供服務的成本，特別是每個據點的資源與服務人口的特質不同，補助發放的額度應考量據點現實運作上的差異有所調整；況且，評鑑制度由於指標的設計或評鑑人員的關係，可能在評鑑結果的呈現上有落差，無法真正測量或反映據點運作的良窳。

據此，評鑑制度有其必要，但為了降低對受託單位造成的成本，可能需要進一步檢討與修正。第一，對於評鑑導致的形式主義與繁文縟節，照管中心可思考如何簡化評鑑所需資料與程序；第二，對於補助辦法不盡公平可能造成的影響，建議相關單位對目前補助辦法進行通盤檢討，將每個據點相異的條件納入補助的考量，而非以一個據點 10 萬元的方式進行補助，如此，對於據點服務範圍較大的社區，才能有利於提升每一個受託單位履行服務契約的效率與效能；第三，量化指標難以呈現某些據點的具體成果，可增加質化的觀察與訪談的部分；第四，評鑑的委員也須定時輪替，讓評鑑結果能夠不因私誼而異，避免市政府在不公平競爭下將服務外包（Whitford, 2007），更甚者，可全面考量不同據點的狀況，以確實反映據點運作的狀況。

從受託者的角度檢視官方主導的評鑑制度，或許會在公平性的議題上較為負面，然從服務品質控管的角度來看，若此一制度能增進品質控管的效益，那麼，公私合夥成本的增加是否就是不好的呢？仍有待進一步討論。此外，人事的問題是因為縣市合併才產生，可能屬於一次性而非永久性的問題，是否會長期影響照管中心與社區據點的協力關係，或人員的流動頻繁是否為長期的現象，也需要進一步觀察。由於本研究資料蒐集的時間點恰好剛經歷縣市合併，所以，在業務調整與人員流動上，會產生較不穩定的情形，且原臺南市與臺南縣在社區據點經營的作法不盡相同，縣市合併之後採納的是臺南縣政府過去的作法，是否會造成本研究抽樣單位——原臺南市社區據點間的適應不良，可能也是影響夥伴關係的因素之一。因此，雖然在訪談過程中，社區受訪者提及縣市合併之後輔導人員更迭的問題，也對據點評鑑方式有所抱怨，但由於樣本僅代表原臺南市區據點的情形，故推論上僅能代表原臺南市區的狀況。且縣市合併後行政系統轉換的影響因素，做事方法的差異是否會對公私合夥間產生正面或負面效應？可能還需要更系統性的研究來進一步解答。因此，本研究在公私夥伴關係的推論上就相對保守。

總的來說，臺南市關懷據點的案例在合夥關係上無法完整呈現出本研究所欲探討的不情願夥伴或契約失靈的問題，但這並非表示這些問題不會在其他的福利委外服務契約中發生。一般的契約理論或是公私合夥的觀點，都對政府扮演導航者（steering）的角色較為樂觀，一方面，政府似乎仍抱持著福利多元主義的政治正確，樂於扮演導航的角色；另一方面，受託單位也需要與政府合作的招牌，來強化其作為一個服務提供者的合理性與合法性。良好的福利服務輸送，必須以雙贏為努力目標，若僅是單獨評估對方對合作關係可能造成的成本與傷害，而不檢討自己可能對對方造成的交易成本，雙贏勢必難以達成。因此，對於合夥關係的檢討，不能僅由政府單方面思考，來想像受託方的優勢與可能的欺騙行為，更需換位思考檢討自己與制度設計，是否會造成受託單位的負擔，並將自己當成是受託單位忠實的夥伴。以目前臺灣推動福利社區化的政策來說，屬於由上而下的政府主導型政策，政府單位是服務輸送夥伴關係的發動者，更應該審慎的思考，除了爭取有利的合作條件外，更要能降低彼此間的交易成本，不要讓維護政府利益的制度變成受託夥伴執行政策的絆腳石。因此，對於共同利益的達成與確保受託方執行服務契約的成本降到最低，是政府方必須許下的可信承諾，也是確保有效夥伴關係達成的重要基石。

參考文獻

一、中文部分

- 內政部統計處（2011）。內政統計通報一〇〇年第十一週：98 年老人狀況調查結果。取自 <http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/week10011.doc>
- 內政部統計處（2014）。內政統計通報一〇三年第三週：102 年底人口結構分析。取自 http://www.moi.gov.tw/stat/news_content.aspx?sn=8057
- 行政院（2005a）。臺灣健康社區六星計畫推動方案：核定本。取自 <http://goo.gl/6O4UA>
- 行政院（2005b）。建立社區照顧關懷據點實施計畫。取自 <http://goo.gl/cGv66>
- 郭振昌（2005）。臺灣地區公共就業服務民營化可行性初探：福利多元主義的省思。社區發展季刊，108，135-147。
- 陳恆鈞、張國偉（2006）。組織協力與組織績效之研究：以雲林縣蔬菜產銷班為例。公共行政學報，19，1-54。
- 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，34，77-121。
- 黃源協（2000）。社區照顧：臺灣與英國經驗的檢視。新北市：揚智文化。
- 黃源協（2001）。社會福利民營化：發展脈絡、實踐省思與新出路。南投縣：內政部社福研習中心。
- 黃源協、蕭文高（2006）。社會服務契約管理：社會行政人員觀點之分析。臺大社會工作學刊，13，173-218。
- 臺南市政府主計處（2010）。臺南市人口統計分析。取自 <http://www.tainan.gov.tw/taian/warehouse/A60000/990831ac001.pdf>
- 臺南市政府主計處（2012）。臺南市統計月報 100 年。取自 <http://www.tainan.gov.tw/account/warehouse/F30000/1010120stat001.xls>
- 劉淑瓊（2002）。政府福利服務契約委託執行績效評鑑之研究。行政院國家科學委員會專題研究成果報告（NSC 90-2412-H-130-001）。臺北市：行政院。
- 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，108，120-135。

二、外文部分

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Ascoli, U., & Ranci, C. (2002). The context of new social policies in Europe. In U. Ascoli & C. Ranci (Eds.), *Dilemmas of the welfare mix: The new structure of welfare in an era of privatization* (pp. 1-24). New York, NY: Kluwer Academic /Plenum.
- Blue-Banning, M., Summers, J. A., Frankl, H. C., Nelson, L. L., & Beegle, G. (2004). Dimensions of family and professional partnerships: Constructive guidelines for collaboration. *Exceptional Children*, 70(2), 167-184.
- Botkin, W. E. (1999). Role of public/private juvenile programs. In P. Seidenstat (Ed.), *Contracting out government services* (pp. 93-107). Westport, CT: Praeger.
- Boyne, G. A. (1998). Bureaucratic theory meets reality: Public choice and service contracting in US local government. *Public Administration Review*, 58(6), 474-475.
- Brown, T. L., & Potoski, M. (2003). Contract-management capacity in municipal and county governments. *Public Administration Review*, 63(2), 153-164.
- Bryson, L. (1992). *Welfare & the state*. London, UK: Macmillan.
- Cohen, S., & Eimicke, W. (2008). *The responsible contract manager: Protecting the public interest in an outsourced world*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- DeHoog, R. H., & Stein, L. (1999). Municipal contracting in the 1980s: Tinkering or reinventing government. In P. Seidenstat (Ed.), *Contracting out government services* (pp. 26-38). Westport, CT: Praeger.
- Domberger, S. (1998). *The contracting organization: A strategic guide to outsourcing*. New York, NY: Oxford University Press.
- George, J. M., & Jones, G. R. (1999). *Understanding and managing organizational behavior* (2nd ed.). Reading, MA: Addison-Wesley.
- Gill, J. M., & Rainey, H. G. (1998, September). *Public management, privatization theory and privatization in Georgia State government*. Paper presented at The Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, MA.

- Hellriegel, D., Slocum, J. W. Jr., & Woodman, R. W. (2001). *Organizational behavior* (9th ed.). Cincinnati, OH: South-Western College.
- Hogg, E., & Baines, S. (2011). Changing responsibilities and roles of the voluntary and community sector in the welfare mix: A review. *Social Policy and Society*, 10(3), 341-352.
- Jessop, B. (2000). Governance failure. In G. Stoker (Ed.), *The new politics of British local governance* (pp. 11-32). Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press.
- Kettl, D. F. (1997). The global revolution in public management: Driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), 446-462.
- Konovsky, M. A., & Pugh, S. D. (1994). Citizenship behavior and social exchange. *Academy of Management Journal*, 37(3), 656-669.
- Lavery, K. (1999). *Smart contracting for local government services: Processes and experience*. Westport, CT: Praeger.
- McNeese-Smith, D. K., & Nazarey, M. (2001). A nursing shortage: Building organizational commitment among nurses/practitioner application. *Journal of Healthcare Management*, 46(3), 173-187.
- Najam, A. (2000). The four-C's of third sector-government relations: Cooperation, confrontation, complementarity, and co-optation. *Nonprofit Management & Leadership*, 10(4), 375-395.
- Nowland-Foreman, G. (1998). Purchase-of-service contracting, voluntary organisations, and civil society-dissecting the goose that lays the golden eggs? *American Behavioural Scientist*, 63(2), 40-51.
- Parker, D., & Hartley, K. (2003). Transaction costs, relational contracting and public-private partnerships: A case study of UK defence. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 9(3), 97-108.
- Poppo, L., & Zenger, T. (2002). Do formal contracts and relational governance function as substitutes or complements. *Strategic Management Journal*, 23(8), 707-725.
- Powell, M. (2007). *Understanding the mixed economy of welfare*. Bristol, UK: Policy Press.
- Rao, N. (1996). *Towards welfare pluralism: Public service in a time of change*.

- Aldershot, UK: Dartmouth.
- Romzek, B. S., & Johnston, J. M. (2005). State social services contracting: Exploring the determinants of effective contract accountability. *Public Administration Review*, 65(4), 436-449.
- Roy, J. (2003). The relational dynamics of e-governance: A case study of the city of Ottawa. *Public Performance & Management Review*, 26(4), 391-403.
- Savas, E. S. (2002). Competition and choice in New York City social services. *Public Administration Review*, 62(1), 82-91.
- Schwartz, R. (2005). The contracting quandary: Managing local authority-VNPO relations. *Local Government Studies*, 31(1), 69-83.
- Sciar, E. (2000). *You don't always get what you pay for: The economics of privatization*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Steinarsson, S. (1997). Contracting out residential treatment homes for children with behavioral and emotional problems in Iceland. In Organization for Economic Co-operation and Development (Ed.), *Contracting-out government services: Best practice guidelines and case studies* (pp. 31-34). Paris, France: OECD.
- Sullivan, H., & Skelcher, C. (2002). *Working across boundaries: Collaboration in public service*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2005). *PPP-readiness self-assessment*. Bangkok, Thailand: Author.
- Van Slyke, D. M. (2009). Collaboration and relational contracting. In R. O'Leary & L. B. Bingham (Eds.), *The collaborative public manager: New ideas for the twenty-first century* (pp. 137-156). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Whitford, A. B. (2007). Designing markets: Why competitive bidding and auctions in government often fail to deliver. *Policy Studies Journal*, 35(1), 61-85.
- Young, D. R. (2000). Alternative models of government-nonprofit sector relations: Theoretical and international perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 149-172.

附錄 受訪者概述與一覽表

受訪據點	據點區位	受訪者職位	評鑑結果	據點規模		訪談時間
				專任人力	志工人力	
據點 1	中西區	理事長	優	3	55	2012 年 03 月 28 日
據點 2	中西區	理事長	甲	4	6	2012 年 03 月 23 日
據點 3	北區	總幹事	優	2	80	2012 年 03 月 16 日
據點 4	北區	總幹事	優	5	20	2012 年 04 月 24 日
據點 5	北區	里長	優	0	24	2012 年 04 月 03 日
據點 6	北區	里長	甲	0	20	2012 年 04 月 13 日
據點 7	北區	總幹事	乙	0	25	2012 年 03 月 17 日
據點 8	東區	理事長	優	6	35	2012 年 03 月 20 日
據點 9	東區	志工督導	優	1	30	2012 年 03 月 30 日
據點 10	東區	常務理事	優	3	33	2012 年 04 月 11 日
據點 11	東區	總幹事	甲	2	8	2012 年 04 月 06 日
據點 12	南區	幹事	優	22	25	2012 年 03 月 20 日
據點 13	南區	總幹事	優	5	32	2012 年 03 月 22 日
據點 14	南區	志工隊長	甲	3	27	2012 年 03 月 28 日
據點 15	南區	里長	甲	10	40	2012 年 04 月 15 日
據點 16	安平區	總幹事	優	3	25	2012 年 03 月 27 日
據點 17	安平區	理事長	優	3	30	2012 年 03 月 26 日
據點 18	安平區	理事長	甲	3	20	2012 年 04 月 09 日
據點 19	安南區	總幹事	甲	1	30	2012 年 04 月 19 日
據點 20	安南區	幹事	甲	10	40	2012 年 04 月 16 日
據點 21	北區	總幹事	優	10	40	2012 年 04 月 17 日
據點 22	東區	志工督導	優	5	36	2012 年 04 月 18 日
據點 23	南區	總幹事	甲	3	20	2012 年 03 月 29 日

