

公私合夥下 評鑑制度運作的風險 老人福利機構觀點之探析*

王光旭**、洪凱龍***

收稿日期：2018年4月9日

接受日期：2018年8月27日

* DOI:10.6164/JNDS.201906_19(1).0003

本研究為科技部補助大專生研究計畫的研究成果，計畫編號為 MOST 105-2815-C-024-023-H，並經第一作者進行大幅度的改寫與深化，感謝科技部經費支持。本文初稿發表於 2017 年臺灣社會福利學會年會暨國際學術研討會，感謝與會者對本文所提供的建言，並感謝三位審查人對本文的建議，然文責仍由作者自負。

** 國立臺南大學行政管理學系副教授，E-mail: gxwang@gm2.nutn.edu.tw。

*** 國立臺南大學行政管理學系學士，E-mail: imlong001@gmail.com。

摘 要

臺灣近年因政府財政窘困與人口快速老化，政府與老人福利機構合夥提供養老服務，已成為高齡照顧的重要選項。因此，老人福利機構在服務供給設置的控管與後續管理，已成為政府治理中不可忽視的問題。然綜觀公共行政領域過去研究，大多站在政府中心思維，檢視受託組織該如何承擔責任與扮演好服務輸送的角色，卻鮮少從受託組織的立場來評估公私合夥關係和管理機制的良窳。據此，本研究從老人福利機構管理者的角度出發，以臺南市在 2015 年立案合格的 113 間老人福利機構為研究範圍，透過郵寄問卷調查公私合夥關係的品質，及瞭解其對機構評鑑制度的看法，共計回收 48 份問卷，回收率為 42.28%。本研究主要發現如下：(1) 小型機構相較於中大型機構來說，會覺得較不受到主管機關的尊重；(2) 小型機構相較於大型機構，覺得評鑑指標有更多窒礙難行或與現實不符之處；(3) 評鑑目前仍落於形式主義，評鑑效能與考核成本之間存在落差。本研究彙整機構管理者的意見，並提出具體的政策建議，供未來機構評鑑指標修正的參考。

關鍵詞：老人福利機構、公私合夥、機構評鑑、服務委外、臺南

壹、前言

有人說「不要住優等機構」，這句玩笑話，反映了長照機構評鑑制度的不可信。為什麼勞師動眾的評鑑總看不到真相？我們還有更有效的品管方法嗎？¹

—— 林韋萱 (2018)

根據聯合國世界衛生組織的規定，年齡在 65 歲以上的人稱為老人，當老年人口超過總人口比率 7% 時，即為高齡化社會（李光玉、曾明朗，2008：161）。而我國老年人口比率於 1993 年就已達 7.1%，且近年來老年人口比率日益增加，由 1994 年 9.5% 至 2015 年底已達 12.51%，可見臺灣人口老化之快速（內政部統計處，2015）。此外，再加上工作與家庭型態的變遷，不僅使原本負責家管的女性，得負擔經濟進入職場，而過去大家庭能互相照顧的型態，也因為家庭結構的轉變，亦不再像過去一般，在照顧上有充足人力與資源（邱怡玟，2004：176-177）。為了讓家中長輩能得到更妥善的照顧，以及醫療資源使用上的協助，將長輩們託付給老人福利機構² 已是一種趨勢。也因如此，老人福利機構在服務供給設置的控管與後續管理，已成為政府治理中不可忽視的問題。

老人福利機構的設置與管理由於牽涉到民眾的基本權利，因此在將社會福利交由民間來辦理時，政府也必須為民眾做好品質把關的工作，以避免因為市場失靈的現象導致福利供給上的缺失（蔡翔傑，2007：351）。為了達成此一成效，政府便透過強制立案與設置法規等

¹ 引自林韋萱 (2018)。大家一起來演戲：看不見真相的長照機構評鑑。https://www.twreporter.org/a/nursing-home-evaluation，2018 年 07 月 12 日檢索。

² 根據老人福利法第 34 條，老人福利機構現指隸屬於社會福利主管機關（縣市政府層級為社會局）的長期照護機構、養護機構及安養機構。

方式來管控老人福利機構，先以強制立案的方式將老人福利機構納入政府管控的範圍（吳綵玲，2007：52），再以法規來規範之。在法規方面是以〈老人福利法〉為依據來訂定〈老人福利機構設立標準〉作為老人福利機構設置的準則，並基於〈老人福利法〉第 37 條規定：主管機關對老人福利機構應予輔導、監督、檢查、評鑑及獎勵。基此，政府便以〈老人福利機構設立標準〉的條文發展出「老人福利機構評鑑指標」，期望能藉由評鑑來評定各福利機構是否達到政府所期望帶給民眾的品質水準，並以此來保障服務使用者的權利。

近幾年來，全臺灣老人福利機構的數量由 959 所（2006 年）增加到 1,080 所（2009 年），直到 2010 年底開始落實評鑑考核後，才讓持續增加的趨勢往遞減的方向前進，截至 2015 年 6 月底，全臺灣的老人福利機構共計 1,069 所，在排除榮民之家與自費安養中心兩種老人福利機構³ 後，可供進住的人數由 2009 年底的 55,757 人，增加到 2015 年 6 月底的 60,038 人（衛福部統計處，2015），顯示將老人安養服務委外機構對於臺灣社會來說已是不可逆的趨勢，也是政府完善長期照顧政策重要的一環。然在需求與供給不斷增加下，也讓人開始憂心品質控管的問題。因此，政府便開始從設立標準與後續管理上著手服務委外品質的控制。首先，在設立標準上，2007 年 7 月 30 日所修正的〈老人福利機構設立標準〉較 1998 年 6 月 17 日所修正的更為嚴格，此舉雖有助於保障服務使用者的權益，卻導致各縣市老人福利機構需要花費大量成本來使機構符合新的標準，若是仍無法符合或無力負擔成本，則只能接受罰鍰並退場，或降低整體可供住進人數來達到標準，因此在 5 年的落日條款到期之後，現今已經沒有不符合新設立標準的機構仍在經營。在後續管理上，自 2007 年 7 月 24 日訂定〈老人福利

³ 榮民之家及自費安養中心目前隸屬於行政院國軍退除役官兵輔導委員會管轄，非屬於老人福利機構之範圍。

機構評鑑及獎勵辦法〉開始，中央主管機關依據第 3 條，每三年至少舉辦一次老人福利機構的評鑑，藉以汰換或輔導服務功能不彰的機構，以確保照護品質。

由上述的情況中，除了讓人開始好奇政府的管制措施在老人福利機構的設置與管理上所扮演的角色外，現行的評鑑又是否能引領老人福利機構朝向滿足使用者需求的方向前進？過去的研究多從政府的角度來探討老人福利機構評鑑制度的設計與運作（毛嘉惠，2015；吳綵玲，2007；陳美蕙，2012），反而忽視了服務委外關係是責任分攤機制的事實。事實上，從過去的研究，也發現了在政府部門的管制措施可能會對接受委託單位的服務工作造成負擔（王光旭、陳筠芳，2015；曾冠球，2010），反而成爲不利於控制服務品質的因素。據此，除了瞭解公部門與私部門在老人服務委外關係的良窳，本研究也希望能從服務供給者（業者）的角度，瞭解業者對評鑑制度感到不合理或窒礙難行之處，重新檢視機構評鑑制度在老人福利服務品質控管上的意義。

此外，根據臺南市政府 2014 年統計年報顯示，臺南市的老年人口已達 237,732 人，佔總人口 12.62%（臺南市政府主計處，2014），較去年臺灣全國老年人口所佔比例的 12.51%（內政部統計處，2015）高出 0.11%，而在同期較全國的 11.99%（內政部統計處，2015）更是高出了 0.63%，顯示臺南市是個人口老化相對嚴重的地方。從機構的數量與分布密度來看，2015 年臺南市的老人福利機構高達 113 間，位居全國第四（衛福部社家署，2015）；在五都中，臺南市老人福利機構的分布密度也僅次於新北市，顯示老人福利機構的供給及需求很大，故本研究以臺南市老人福利機構的服務供給者爲研究對象，討論其與臺南市政府主管單位間的公私合夥關係與對評鑑制度的看法，有其實務管理上的意涵。此外，本研究企圖從服務供給者的角度（機構角度）檢視對機構評鑑機制的看法，一方面希望能以由下而上的觀點，解析服務供給者對老人福利機構服務品質的觀感；另一方面則希望能檢視

當前評鑑制度的效度，提供相關政策建議。

貳、文獻探討

一、公私合夥下的品質控制：評鑑機制設計的脈絡

現今對於失能、失智老人的照顧，除了家屬自行照顧一途外，就是送至老人福利機構安養，政府透過與老人福利機構之間的合作，提供服務，已是主流的服務供給模式之一，也反映了長照 2.0 中機構式長照的服務模式。這種類似透過公私合夥的方式來提供養老服務，主要源自社會福利民營化（或管理主義）的發展。

這種公私合夥的服務輸送模式，能為服務供給帶來多元性，讓使用者能有更多樣化的選擇，並透過競爭來淘汰品質不良的服務供給者，這樣的風潮與服務的效益也帶有不少管理主義或福利混合經濟（mixed economy of welfare）的色彩，讓服務的供給者跳脫政府，加重了市場、社區、非營利組織服務供給的角色與空間（Powell, 2007; Powell and Hewitt, 2002: 125-126）。然而，服務效益的背後同時也得面對困難與限制。林淑馨（2008：58）便以政府與組織互動的觀點，分析出若合格的服務供給者不足，將使政府角色由委託變為拜託，影響服務輸送之成果，因此合格的供給者數量是否足夠，是否願意配合政府的管制工作，是合夥提供服務成功與否的關鍵；此外，政府與受託組織的互動雖常被理想化為「互補」與「合作」的關係，然實際之互動過程中，卻擺脫不了上對下的「監督」，與下對上的「依賴」，使得雙方互動有所矛盾，呈現不平等的關係。江亮演與應福國（2005：60）也提出福利民營化具有政府在控制與課責上的問題，及政府委託私部門來提供服務，但當使用者對私部門服務有所責難時，政府卻仍得擔負起最終的責任（Ascoli and Ranci, 2002: 18），也因此，政府在管理與監督私部門的服務品質上，其方法與手段極為重要。

即使以公私合夥的形式來提供服務，政府爲了控管服務品質，還是需要倚靠定期的評鑑機制，確保服務品質的同時，也可能會造成公私雙方的摩擦，導致合夥的風險。此外，人們也開始質疑民營化後，是否真的能夠減少成本並提高效益及效率，抑或是得付出更多的成本來從事監督與評鑑的工作，甚至讓政府與服務供給單位間的關係和角色產生質變 (Ascoli and Ranci, 2002: 19)，換言之，公私合夥的成果與評鑑機制的運作環環相扣，公私合夥的效益是否大於成本，也取決於評鑑機制運作的良窳。

從老人福利機構評鑑制度的發展來說，最早源於 1977 年內政部所辦理的臺灣地區公私立社會救助機構評鑑，直到 1990 年，內政部共計辦理 6 次評鑑。1993 年與 1995 年才開始正式使用〈老人福利法〉所規定的老人扶養、療養機構的名稱辦理評鑑。而 1997 年〈老人福利法〉修正後，老人福利機構的主管機關正式透過立法方式獲得確立，也因而後續的機構經營輔導、監督及評鑑等運作機制也就能被清楚界定(劉家勇，2013)。例如：中央主管機關負責財團法人型態的老人福利機構評鑑，而地方政府則負責所屬轄區內小型機構的評鑑。但由於內政部考量以往評鑑指標無法反映真實概況，所以在 1999 年委託辦理《老人長期照顧、安養與養護機構服務品質指標之研究》(鄭讚源，2000)，試圖建構適用於老人福利機構服務品質途徑及指標。爾後內政部參考此報告研擬評鑑指標，成爲現今主管機關管控老人福利機構評鑑制度的基礎。

二、老人福利機構之評鑑機制

由於政府在福利供給角色的轉變，爲了因應社會大眾對服務品質的期待，政府多以設置法規與定期評鑑，作爲提升服務的機制(古允文，2004)。據此，評鑑也成爲確保和提升機構服務品質的重要機制。透過評鑑來瞭解內部管理與運作，及外部服務輸送的成效，以輔導服

務供給者改善其服務品質，並提升組織能力，成為課責機制重要的一環，也因評鑑指標對評鑑的公平與正當性極為重要，故在指標的建構過程上，應要由具備相關專業知識的人來擔任指標的建構者，並透過多次的驗證，在蒐集相關人員的意見修正而成，以提高評鑑指標的信度與效度（陳美蕙，2012）。

目前評鑑體制的運作結構為中央政府透過法規確立評鑑體制的正當性，並依據〈老人福利法〉所衍生的〈老人福利機構設立標準〉，來建構老人福利機構評鑑指標，並於法規中明訂評鑑方式及對於評鑑結果的獎懲辦法，以此來強化老人福利機構評鑑的必要與正當性（吳綵玲，2007：60-61）。至於評鑑的流程則依主管機關之不同，採用兩階段或三階段的方式來實施：以衛生福利部（原內政部）為主管機關的老人福利機構即以「自我評鑑」與「複評」的兩階段方式來實施評鑑；而以地方政府為主管機關的老人福利機構，則採「自我評鑑」、「初評」與「複評」的三階段方式實施。其中，「初評」與「複評」是以實地訪視來評分。評鑑結果級別為甲等以上，其為私立者給予獎金，若為公立者且結果為優等以上，給予機構內相關人員行政獎勵，結果其為丙等以下則需接受罰鍰，並要求限期改善，若無法通過則停止補助或委託辦理業務。

近年來，對於機構評鑑所要求的事項是否有必要且公平，卻開始有質疑的聲浪出現。鐘御郡（2011：68）指出業者表示法令不斷修改，使得法規要求愈發嚴苛，若要達到標準，將容易造成契約失靈（contract failure）的現象，勢必導致委託成本的提高。在評鑑項目的反應上，有機構業者便認為部份項目是不必要的，像是急救藥的準備，因為在非醫療場所是不能提供藥物的，即使有醫生到場急救，也不得在沒有其他儀器的輔助下，去使用這些常備急救藥（蔡翔傑，2007：362）；而在空間環境的挑戰上，包括許多新增設備的成本需求，以及部分規定對於已立案且設立許久的機構而言，有失公平之虞（劉臺山等人，

2006:60);在機構社工的評鑑標準上,太過於著重在服務過程的表象,而非強調服務過程的專業內涵,無法充分顯示社會工作的專業度與廣度(劉家勇,2013:15);甚至評鑑指標的評分標準,未考量到機構規模與經營成本,無法公平的彰顯機構的服務績效(陳美蕙,2012);制式化的評鑑指標,也未能反映出各機構間的差異性與案主的特殊性(劉家勇,2013:14)。由此可知,在服務供給品質的控管上,新的評鑑標準有窒礙難行之處。

機構評鑑除了有上述所提的不合理之處外,在實施的程序上,也有可以討論的空間。比如說:評鑑太重視書面資料的檢核,有過於形式化的傾向,評鑑內容與結果是否能真實反映服務使用者所期待的服務品質也受到質疑(陳美蕙,2012:70);此外,當家屬在為服務使用者安排安養機構時,僅將評鑑的結果作為一種參考,因為家屬認為當前評鑑機制並無法窺見機構全貌,惟有改以臨時性抽查的方式,才能避免機構作假的可能(鐘御郡,2011:64)。而且當前的評鑑機制多是由上而下,忽略了由下而上的意見,特別是服務供給者的意見,並未在評鑑機制中得到相應的重視,在制度設計上反而有重公部門觀點,輕私部門立場之嫌,讓公私合夥的關係變成一種公部門對私部門的管制與強迫。總而言之,評鑑是否能達成其原先設定之目的,來為服務使用者把關服務品質,似乎仍有討論的空間。

三、服務委外品質控制的風險

在政府財政資源有限而民眾需求卻有增無減的年代,政府透過與民間組織合作共同生產財貨或提供服務,可謂是解決此一困境的手段,協力治理也因此成為當前公共管理的顯學(曾冠球,2010:77)。政府與民間透過契約或夥伴建立新式的福利供給關係,卻同時也創造出新的風險,特別是權力分散化所導致的責任模糊問題,造成政府需透過強力的監管來確保服務的品質,避免傷害到民眾的權益。根據委

託代理理論 (principle-agent theory) 的觀點，對分散化福利供給課責的問題，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進行制度設計，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 and Eimicke, 2008; Van Slyke, 2009)，其清楚點出了「廠商對政府所構成的交易成本」是夥伴關係不成功的原因，卻鮮少意識到政府本身的制度設計與行政作為，也可能會對受託單位的履約能力造成干擾，彷彿所有問題皆來自於「問題市場」或「問題廠商」而非「問題政府」(曾冠球，2010：77)。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，無論是廠商對於政府構成的交易成本或政府對廠商構成的交易成本，都應該要等量齊觀，才能更全面思考福利多元主義下課責的問題 (王光旭，2017；王光旭、陳筠芳，2015：9)。

換言之，公私合夥運作的良窳會影響服務使用者接受服務的品質，Ansell 與 Gash (2008: 558) 認為協力合夥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，以至於充滿不確定性與矛盾性。由於公私部門本身存在差異性，加上政府在制度設計上容易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。

此外，評鑑制度作為老人服務委外協力機制的重要元素之一，評鑑雖然是官方確保服務品質的手段，卻也可能會造成受託單位服務供給的成本，評鑑制度的存在有其必要性，但為了降低對受託單位所造成的運作成本，需要更進一步的檢討與修正，使評鑑成本降低而效益提高，而不是單方面要求受託單位達到所制定的標準。

四、公私合夥的評估指標⁴

本研究嘗試以 Blue-Banning et al. (2004) 所提出的公私合夥六個指標（包含尊重、溝通、信任、公平、承諾、能力）做為主要參考文獻，以此作為評估公私夥伴關係的測量面向，再配合陳恆鈞、張國偉（2006）引用前文，研究產銷班與農政單位間協力程度所設計出之問卷作為操作化問卷題項的參考，題項的設計再依據本研究的情境做適當的修正。類似的評估方式也曾在王光旭（2017）與王光旭、陳筠芳（2015）操作化過，分述如下：

首先，公私合夥關係要能穩定，第一要素就是要能彼此尊重，並且要讓對方感受到實際的尊重（Blue-Banning et al., 2004: 174）。在實際的操作層面，就是要能尊重不強迫對方，行事公正，不會因為對方的身份地位，而顯露出不同的處理態度。若從機構的角度出發，則是瞭解機構是否認為主管機關在服務輸送上，尊重機關的自主性。

第二，溝通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 and Jones, 1999: 448; Hellriegel, Slocum and Woodman, 2001: 378）。溝通的品質攸關於所有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；當溝通頻率保持在一定的水平時，將會讓公私合夥成員間在合作上更為協調與理解彼此。從機構的角度出發，則可以請機構評估主管機關本機構之間是否有良好的溝通。

第三，信任也是公私合夥重要的要素。信任是長期穩定的社會交換關係必要存在的一個重要機制，而公私夥伴關係也是建立在信任的

⁴ 本小節部分內容節錄改寫自王光旭、陳筠芳（2015）。〈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〉，《民主與治理》，2(1)：9-12。

基礎上 (Roy, 2003)。若從契約理論的角度，一般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，因此在經濟交換下，基本上不需要也無法發展出信任關係 (Konovsky and 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。但倘若雙方能基於信任的基礎進行互動，在事前先與受託單位建立共同目標，就可減少組織防範投機行為的成本，促進集體承諾 (Konovsky and Pugh, 1994)，促成一種基於信賴與兩者間社會資本 (social capital) 的關係型契約 (relational contracts; Poppo and Zenger, 2002; Parker and Hartley, 2003; Romzek and Johnston, 2005)。從機構的角度出發，可以瞭解機構是否覺得主管機關在處理機構事務上值得信任，是否說話算話，有值得被信賴的感覺。

第四，公平係指參與成員對公私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「分配公平」、「程序公平」、「制度公平」三大部分 (徐楊順, 2001: 30-31; 陳恆鈞、張國偉, 2006: 5-6)。其中，分配公平指協力成員得到產出或結果的公平感，成員覺得公平與否的認知，端視其對任務的投入與獲利之相對比較；而程序公平是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；最後，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 (王光旭、陳筠芳, 2015: 11)。對於機構來說，公平面向包含兩個意義：一、是否覺得機構受到主管機關的公平對待；二、在服務供給品質的維持，機構是否覺得與主管機關間的責任與義務非常的清楚公平。

第五，承諾意指公私合夥雙方對於合夥的認同度。從組織承諾的觀點，可以把整個合夥關係看成是一個組織，每個參與者都是組織的一份子。D. K. McNeese-Smith et al. (2001: 174) 將組織承諾定義為個人

對於某一特定組織的認同，及投入之態度傾向的相對強度。組織承諾通常涵蓋情感性承諾 (affective commitment)、持續性承諾 (continuance commitment) 與規範性承諾 (normative commitment) 三個面向，其中尤以情感性承諾最為重要。情感性承諾意指組織成員情感上的依附，對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，其以成為組織的一分子為榮，且個人的價值觀（個別）與組織價值觀（集體）會趨於一致（王光旭、陳筠芳，2015：11）。從機構的角度來說，承諾代表兩個意義，一是主觀上認為主管機關是否有投入與機構間的夥伴關係；其二則是認為自己投入的程度如何。

最後一個要素是能力。公私合夥關係成員在團隊裡表現的能力，包括服務提供者本身履約能力，以及其他團隊成員的促成合夥能力評估（Blue-Banning et al., 2004: 174）。這些能力含括了：網絡維持與構築 (networking) 的能力、具有同理心與洞察力、具有宏觀視野，主導協作方向、組織動員協力團員的能力、並且能夠掌握合夥協作的風險，解決問題（Sullivan and Skelcher, 2002: 101-102）。若從機構的角度來說，可以評估市府主管機關是否有能力做好機構的輔導和管理工作。

總的來說，政府與機構之間的關係建立在政府以購買契約的方式委託機構進行服務的輸送，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。好的互動經驗會加深雙方互動，但不好的經驗無助內在要素累積，甚至會降低合夥的綜效。據此，本研究將以 Blue-Banning et al. (2004) 的公私合夥要素的六個構面作為測量面向，並以機構的角度出發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老人福利組織在服務供給上的協力關係。

參、研究方法

一、研究架構與假設

如圖 1 所示，本研究的研究架構可以分成三部分：其一為老人福利機構的評鑑等級（目前共有優、甲、乙、丙、丁五等，但由於丙、丁等被要求要退出服務市場，不會在合格名冊上）、機構的規模（小型、中型、與大型，依照法定可收容的人數為主），及機構區位的都市化程度（高與低）；其二為對公私合夥關係的觀感；其三為對機構評鑑制度的觀感，並針對不同類別的老人福利機構在與主管機關的公私合夥觀感，以及對評鑑制度的觀感是否有差異，提出 H1 與 H2 兩個研究假設。之所以討論評鑑等級、機構規模和機構所在位置都市化程度在公私合夥關係及評鑑制度觀感的差異，最主要的原因是這三個類別代表了機構本身的條件與資源（例如：中大型機構的資源較豐富，獨立性高），也可能反映了市政府對該區域或機構資源投入的多寡。

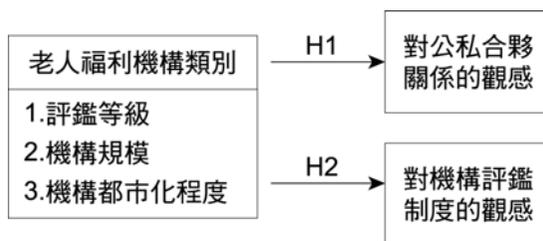


圖 1 研究架構

資料來源：作者自行繪製。

機構規模是最重要的討論變數。依據〈老人福利法〉第 36 條規定，收容老人在 50 人以上的，登記為財團法人，屬於中大型，若收容未滿 50 人的機構，則登記為小型機構。在陳美蕙（2012）的研究中，發現評鑑指標的評分標準，並沒有考量到機構規模，有些指標在小型機構

的部分不易達成，因此本論文將針對機構規模的差異進行分析，瞭解中大型與小型機構的在公私合夥與對評鑑制度觀感的差異。

評鑑等級的差異，可能也會反映機構對主管機關和評鑑制度的觀感，特別是等第被低評的機構，是否較容易對和主管機關公私合夥觀感與機構評鑑產生較為負面的看法。機構所在位置的都市化程度則可能反映了市政府對都市和偏鄉區域投注資源的差異，不同位置的機構對公私合夥和機構評鑑的觀感是否有差異，也是本研究所關心的議題。本論文機構所在位置都市化程度的判斷，是採用劉介宇等學者（2006）在〈臺灣地區鄉鎮市區發展類型應用於大型健康調查抽樣設計之研究〉一文當中，為了國民健康訪問調查所設計的都市化程度分層指標，且已經具體應用在衛生福利部的國民健康大型調查。本研究在判斷的標準上，是將機構位置座落在該文集群一與集群二的機構，界定在都市化程度高的區域，其他則界定在都市化程度低的區域。

H1：不同（等級、規模、都市化程度）老人福利機構，對與市府主管單位的公私合夥關係觀感有顯著差異

H2：不同（等級、規模、都市化程度）老人福利機構，對機構評鑑制度的觀感有顯著差異

除了上述研究假設的檢定之外，本研究也特別從評鑑等級和機構規模的差異，來瞭解不同類型機構覺得評鑑指標窒礙難行之處，以確實瞭解機構對評鑑的看法與需求。

二、調查與抽樣方法

除了學術文獻與官方資料的蒐集與整理之外，最主要的資料蒐集方式則是透過對臺南市全體老人福利機構的問卷普查，在問卷設計上，分成公私夥伴關係評估與機構評鑑制度評估兩大部分。

在公私夥伴關係評估方面，由於過去在機構相關研究上，並未明

確的發展出從受託單位的角度測量協力關係的指標或工具，因此本研究嘗試以陳恆鈞、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為基礎，並配合 Blue-Banning et al. (2004) 所提出的公私合夥六個內在指標（包含尊重、溝通、信任、承諾、公平、自我能力評估），再配合本研究的案例情境進行題目內容的調整與修正，來評斷在老人機構式服務服務委外的公私協力關係。題目在設計好了之後，有先邀請 5 位專家（包含兩位學者、兩位老人福利機構的負責人，以及一位市政府的業務同仁）進行專家效度的檢核，以確保題目的測量上的效度。機構負責人根據題項敘述選擇同意程度，計分方式採用李克特十等量表，依序為 1~10 分，10 分為最同意。以此架構採用 10 點尺度問卷進行測量的方式，在王光旭（2017）對社區照顧關懷據點和市政府合夥關係的研究中，也有類似的測量方法。

此外，在對評鑑制度觀感方面，以調查機構負責人對評鑑制度的效果、公平性及目標達成度的觀感為核心，輔以複選題及開放式問題，加以了解評鑑制度具體窒礙難行之處及可改善之處。並詢問機構，評鑑制度修正後是否有達成 96 年內政部所公告的〈老人福利機構設立標準〉欲達成的在地老化、社區化、小型化的政策目標與精神。評鑑制度觀感的測量題組也如同前述，透過專家效度來確保題目測量上的有效性。最後，本研究也請受訪機構針對評鑑制度是否有需要改進之處，提供開放性意見，這部分的訊息，也會在分析中進行補充。

在抽樣方法上，本研究是採取普查的方式進行，並透過郵寄的方式發放問卷，研究範圍為臺南市老人福利機構，依據 2015 年 1 月最新的統計資料，臺南市合格的老人福利機構共計 113 間，受訪的對象是機構的負責人，在問卷發放後並經過兩次的電話催收，最後問卷總回收數為 48，回收率為 42.48%。回收狀況雖然並不理想，但已比一般的郵寄問卷調查的回收率高。

從本研究回收問卷的背景特性來說，本研究依據最近一次的評鑑

結果（優、甲、乙、未受評），與機構的住民規模（依照 50 人以下為小型、超過 50 人為中大型）以及機構區位的都市化程度（高、低）為分類。從評鑑的分布而言，優等有 2 間，甲等有 17 間，乙等有 21 間，未受評的有 8 間。由於優等的間數偏少，又加上優等與甲等得優先接受政府補助，或承接政府委託業務，故本研究在分類上區分為甲等以上（19 間）、乙等（21 間）與未受評（8 間）三類。機構規模分類的標準，依據〈老人福利機構設立標準〉第 7 條，50 人以下規模都算是小型機構，51~200 人之間才算是一般機構，200 人以上則是大型機構。由於臺南市的機構規模普偏偏小，故本研究分類上以 50 為基準，區分為小型與中大型。從住民規模來說，50 人以下的小型機構共計有 39 間，超過 50 人的中大型機構有 9 間。若從都市化程度來看，回應機構位於高都市化程度地區為 31 間，低都市化程度地區為 17 間。

表 1 樣本特質統計表

變數	類別	數量	百分比
評鑑結果	優等	2	4.17%
	甲等	17	35.42%
	乙等	21	43.75%
	未受評	8	16.67%
機構規模	中大型	9	18.75%
	小型	39	81.25%
機構區位	高都市化程度	31	64.58%
	低都市化程度	17	35.42%

資料來源：作者自行繪製。

肆、結果與討論

一、公私合夥關係評估

(一) 描述性統計分析

表 2 呈現了本研究所設計之公私合夥六面向的分布與平均數。從尊重構面來看，平均數為 5.94，超過一半（27 位，57.4%）的受訪者認為市府主觀機關在機構經營是尊重機構的自主性的，然而仍有約四成（21 位，43.6%）對此描述抱持疑慮，甚至有 3 名（6.3%）給予最低分，顯示主管機關在尊重構面上表現尚可，但仍有進步空間。

再者從溝通構面來看，平均數為 6.02，超過一半（27 位，57.4%）的受訪者覺得機構與主管機關間的溝通良好，約四成（21 位，43.6%）則表示不同意，其中 3 名（6.3%）受訪者非常不同意。與尊重面向相同，市府主管機關在溝通方面表現尚可，然仍有進步空間。

從信任構面來看，平均數 5.88，為所有構面中最低的，有 29 位（61.7%）受訪者同意主管機關在機構事務上值得信任，然而有 19 個機構（39.3%）不同意此說法，且有 4 個機構（8.3%）給予最低分。

接著是公平構面，從第一題來看，平均數為 6.19，有 30 個機構（63.8%）受訪者同意其受到主管機關的公平對待，然有 5 個機構（10.4%）給予最低分，呈現主管機關對待不同機構間的公平性需加強；第二題，平均數 6.38，有 33 位（70.2%）受訪者同意，且給予 1~3 低分者僅有 5 個機構（10.4%），顯示機構與市府主管機關間，在服務供給品質上較多受訪者認為彼此間的責任與義務還算公平清楚。

承諾構面也分為兩題，第一題平均數 5.98，30 個機構（63.8%）的受訪者認為主管機關有全心投入在與機構間夥伴關係的實踐與管理；從第二個子題來說，平均數為 8.58，僅有 2 位（4.3%）不同意，顯示絕大部分的機構都認為自己有全心投入在服務供給的經營，兩題

表 2 公私合夥關係評估－描述性統計

題 項	不 同 意					同 意					有效 樣本	眾數	平均	標準差
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10				
我認為主管機關 在機構經營上非常 尊重本機構	3 (6.3)	1 (2.1)	2 (4.2)	6 (12.5)	8 (16.7)	7 (14.6)	8 (16.7)	7 (14.6)	4 (8.3)	2 (4.2)	48	5, 7	5.94	2.28
我認為主管機關 與本機構溝通良好	3 (6.3)	1 (2.1)	2 (4.2)	7 (14.6)	8 (16.7)	3 (6.3)	8 (16.7)	10 (20.8)	4 (8.3)	2 (4.2)	48	8	6.02	2.35
我覺得主管機關 在處理機構事務 上值得信任	4 (8.3)	1 (2.1)	5 (10.4)	4 (8.3)	5 (10.4)	9 (18.8)	4 (8.3)	8 (16.7)	6 (12.5)	2 (4.2)	48	6	5.88	2.54
我覺得本機構受 到主管機關公平 對待	5 (10.4)	0 (0.0)	3 (6.3)	4 (8.3)	6 (12.5)	7 (14.6)	2 (4.2)	11 (22.9)	7 (14.6)	3 (6.3)	48	8	6.19	2.64
我覺得在服務供 給品質的維持 上，本機構與主 管機關間的責任 與義務非常公平 清楚	2 (4.2)	1 (2.1)	2 (4.2)	5 (10.4)	5 (10.4)	9 (18.8)	6 (12.5)	9 (18.8)	7 (12.5)	2 (4.2)	48	6, 8	6.38	2.25
我覺得主管機關 有全心投入在與 機構間夥伴關係 的實踐與管理	4 (8.3)	3 (6.3)	3 (6.3)	2 (4.2)	6 (12.5)	9 (18.8)	2 (4.2)	11 (22.9)	6 (12.5)	2 (4.2)	48	8	5.98	2.61
我覺得本機構有 全心投入在服務 供給的經營	1 (2.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (2.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	6 (12.5)	11 (22.9)	13 (27.1)	16 (33.3)	48	10	8.58	1.67
我覺得市府主管 機關有足夠能力 來做好機構的輔 導與管理工作	3 (6.3)	1 (2.1)	1 (2.1)	4 (8.3)	6 (12.5)	7 (12.6)	8 (16.7)	4 (8.3)	10 (20.8)	4 (8.3)	48	9	6.54	2.46
對於機構與主管 機關間夥伴關係 的整體分數	5 (10.4)	1 (2.1)	3 (6.3)	5 (10.4)	9 (18.8)	2 (4.2)	10 (20.8)	8 (16.7)	4 (8.3)	1 (2.1)	48	7	5.69	2.46

資料來源：作者自行繪製。

相比之下，呈現機構與市府主管機關間的投入程度主觀認知的落差。

從能力構面來看，平均數為 6.54，有 30 個機構（70.2%）同意市府主管機關有足夠能力做好機構的輔導與管理工作，顯示主管機關在對於機構的輔導及管理上具有一定能力。

最後，從六個構面總和來看，總平均為 6.44 與最後一題夥伴關係的總體評估的平均值 5.69 相去不遠，差異的主要原因是大部分的機構皆認為自己有全心投入在服務供給的經營，在其他的構面（尊重、溝通、信任、公平、承諾、能力）上，雖然皆有過半數的機構對夥伴關係持肯定的態度，但仍有少部分機構對此抱持強烈懷疑。從公私合夥六個構面平均數的比較來說，平均最高的為我覺得本機構有全心投入在服務供給的經營（平均=8.58），顯示大部分受訪機構負責人皆認為自己有全心經營；但受訪者觀感不佳，平均數相對低的部分，則包含信任（平均=5.88），尊重（平均=5.94），以及公平中的主管機關的投入（平均=5.98）。整體而言，機構對於與市政府主管機關的夥伴關係評估為尚可，但仍有改進的空間。

（二）平均數差異性檢定

本研究以獨立樣本 T 檢定和 ANOVA，檢定不同機構背景條件的機構負責人，對於機構和市政府間合夥關係的觀感是否有顯著差異。

表 3 呈現了不同評鑑等第的機構對於夥伴關係評估的觀感是否有顯著的差異，藉以了解公私合夥關係是否會受到機構評鑑等第影響。由表 3 可知，不同評鑑等第間對夥伴關係評估的結果並無統計上顯著差異，顯示不同評鑑等第機構負責人對於夥伴關係的看法無異。雖然甲等以上和乙等之間未達顯著的差異，但從平均數來說，甲等以上顯然在各個公私合夥評估面向，都比乙等機構的觀感來得好，只是未達統計上的顯著差異。

就沒有差異來說，很有可能是因為甲等以上與乙等的差別在於

表 3 夥伴關係評估—不同評鑑等第的比較

構面	評鑑等第	有效樣本	平均數	標準差	標準誤	Levene	F	差異
尊重	甲等以上	19	6.53	1.54	0.39	2.78	2.09	
	乙	21	5.19	2.64	0.39			
	未受評	8	6.50	2.45	0.33			
溝通	甲等以上	19	6.58	1.57	0.39	4.08*	1.89	
	乙	21	5.29	2.74	0.51			
	未受評	8	6.63	2.56	0.34			
信任	甲等以上	19	6.32	1.95	0.43	3.01	0.85	
	乙	21	5.33	3.00	0.58			
	未受評	8	6.25	2.49	0.37			
公平一	甲等以上	19	6.74	2.02	0.45	3.24*	2.41	
	乙	21	5.29	3.08	0.62			
	未受評	8	7.25	2.19	0.38			
公平二	甲等以上	19	6.79	1.51	0.38	3.74*	0.82	
	乙	21	5.90	2.77	0.54			
	未受評	8	6.63	2.26	0.33			
承諾 (主管)	甲等以上	19	6.26	2.05	0.42	3.76*	0.35	
	乙	21	5.62	3.11	0.81			
	未受評	8	6.25	2.60	0.38			
承諾 (機構)	甲等以上	19	8.42	1.12	0.29	0.60	0.33	
	乙	21	8.81	1.97	0.31			
	未受評	8	8.38	2.07	0.24			
能力	甲等以上	19	6.68	2.06	0.40	2.32	0.08	
	乙	21	6.38	2.97	0.80			
	未受評	8	6.63	2.13	0.36			
總評估	甲等以上	19	6.26	1.85	0.42	2.03	1.30	
	乙	21	5.05	2.75	0.53			
	未受評	8	6.00	2.88	0.36			

+p<0.1；*p<0.05；**p<0.01；***p<0.001。

資料來源：作者自行繪製。

否有獲得獎勵，對於機構的經營影響不大，但相較於丙等來說，丙等以下則需接受罰鍰，並要求限期改善，若無法通過則停止補助或委託辦理業務。倘若樣本中若有涵蓋丙等及其以下的機構，或許在乙等以上與丙等以下的兩個群體，就會產生明顯的差異。

表 4 採用獨立樣本 T 檢定，檢視不同規模的機構（中大型與小型）對於夥伴關係評估的觀感，是否有顯著的差異，藉以了解公私合夥關係的觀感與機構規模間的關聯性。由表 4 可知，在尊重方面，中大型機構對公私合夥的主觀評價大於小型機構，且有顯著差異，顯示在公私合夥關係中，機構規模較大者受到市政府主管機關的尊重也越多，建議市府主管機關應多加重視與小型機構交流上的尊重程度。此外，不論哪種構面，機構規模越大者對於夥伴關係評估的分數就越高，雖然沒有統計上的顯著差異，但也顯示市府主管機關若要加強與機構間整體的夥伴關係，從較小的機構著手，將有更大的成長空間。

表 5 採用獨立樣本 T 檢定，呈現了機構位處於不同都市化程度區域時，機構負責人對與臺南市政府夥伴關係的觀感是否有顯著的差異，藉以了解機構對夥伴關係的觀感，與機構區位之間的關聯性。由於機構的區位，某種程度上反映了機構的環境與資源，在不同都市化程度區域的機構，可能在運作上會有明顯差異，也可能反映了臺南市政府對不同區位（城市與偏鄉區域）資源投入的差異，這些都可能影響機構和市政府之間的夥伴關係。但由表 5 可知機構無論位於都市化程度高與低的地區，在與市政府公私合夥關係上並沒有顯著的差異，甚至從平均數的高低來看，位居都市化程度低的機構，還高於都市化程度高的機構，這很可能反映了臺南市政府主管機關在與機構互動與資源投入上，並沒有明顯的城鄉差異，因此也沒有造成公私合夥觀感的差異。

表 4 夥伴關係評估—不同機構規模的比較

構面	機構規模	有效樣本	平均數	標準差	標準誤	Levene F	T	差異
尊重	中大型	9	6.89	1.17	0.39	6.05*	-2.13*	中大型 > 小型
	小型	39	5.72	2.43	0.39			
溝通	中大型	9	7.11	1.54	0.39	3.73	-1.56	
	小型	39	5.77	2.45	0.51			
信任	中大型	9	6.67	1.73	0.43	2.07	-1.04	
	小型	39	5.69	2.68	0.58			
公平一	中大型	9	6.67	1.87	0.45	2.64	-0.60	
	小型	39	6.08	2.80	0.62			
公平二	中大型	9	7.11	1.62	0.38	2.02	-1.09	
	小型	39	6.21	2.36	0.54			
承諾 (主管)	中大型	9	6.89	2.42	0.42	0.25	-1.16	
	小型	39	5.77	2.64	0.81			
承諾 (機構)	中大型	9	9.11	0.93	0.29	1.15	-1.05	
	小型	39	8.46	1.79	0.31			
能力	中大型	9	6.78	2.39	0.40	0.20	-0.32	
	小型	39	6.49	2.51	0.80			
總評估	中大型	9	6.33	1.58	0.42	3.05	-0.87	
	小型	39	5.54	2.62	0.53			

+p<0.1；*p<0.05；**p<0.01；***p<0.001。

資料來源：作者自行繪製。

表 5 夥伴關係評估—不同都市化程度區位的比較

構面	都市化程度	有效樣本	平均數	標準差	標準誤	Levene F	T	差異
尊重	高	31	5.90	2.50	0.45	4.23*	-0.15	
	低	17	6.00	1.87	0.45			
溝通	高	31	6.00	2.54	0.46	2.66	-0.08	
	低	17	6.06	2.04	0.50			
信任	高	31	5.80	2.74	0.49	2.34	-0.25	
	低	17	6.00	2.17	0.53			
公平一	高	31	5.96	2.84	0.51	1.40	-0.77	
	低	17	6.58	2.26	0.55			
公平二	高	31	6.22	2.50	0.45	2.53	-0.61	
	低	17	6.64	1.76	0.43			
承諾 (主管)	高	31	5.96	2.82	0.51	2.55	-0.04	
	低	17	6.00	2.26	0.55			
承諾 (機構)	高	31	8.51	1.94	0.35	1.86	-0.37	
	低	17	8.70	1.04	0.25			
能力	高	31	6.74	2.43	0.44	0.25	0.75	
	低	17	6.17	2.55	0.62			
總評估	高	31	5.51	2.74	0.49	3.01 ⁺	-0.64	
	低	17	6.00	1.90	0.46			

⁺p<0.1 ; *p<0.05 ; **p<0.01 ; ***p<0.001 。

資料來源：作者自行繪製。

二、機構評鑑制度評估

(一) 描述性統計分析

評鑑制度除了可以協助控管服務品質的供給外，亦可協助機構檢視內部軟硬體運作，了解本身優缺點及問題，並依評鑑結果督促機構改進、調整現有運作及規劃未來發展方向。因此，瞭解機構的管理者對評鑑制度的觀感，也是理解機構經營好壞的重要因素之一。

表 6 顯示不同機構的負責人對於評鑑制度的觀感。首先，「我覺得評鑑制度對於機構服務品質的維持具有正面效果」，平均數 5.98，有 29 個機構的受訪者（60.4%）同意此說法；而「我覺得評鑑制度可以協助機構發現缺點並改進」平均數為 6.44，有 31 個機構（64.6%）同意此說法，從上面兩題可以得知，有一半以上的受訪者對於評鑑制度正面效果抱持相對同意或持平的態度。然若從其他角度來檢視，在「我覺得評鑑制度對不同類型規模機構具有公平性」部分，平均數僅 4.96，同意者也未過半（23，47.9%），而在「我覺得評鑑制度指標與機構實際運作需求有落差」部分，平均數卻高達 7.92，且絕大多數受訪者（42，87.5%）同意此說法，同意程度並不算低；在「我覺得評鑑制度上具有窒礙難行之處」部分，平均數也高達了 7.77，絕大多數受訪者（42，87.5%）更高度同意此看法，顯示雖然機構受訪者對於機構評鑑的效果看法認為有助於服務品質的改善，但實務上也認為評鑑制度與現況有落差，並有窒礙難行之處，應有其應調整的需求。

接下來是針對評鑑制度所預期達成的三項目標，進一步檢視評鑑指標在 97 年調整後，是否能督促機構達成評鑑制度三個政策目標的認知。首先為在地老化部分，平均數為 5.60，雖然高過一半的分數，卻只有 21 個機構（44.7%）同意此看法，可以看得出來分析結果並不算正面；在社區化部分，平均數 5.57，有 23 個機構的受訪者（48.9%）同意，與前一題相去不遠；而在機構小型化部分，平均數更低，滑落

到 4.60，反而不足一半，只有 14 位機構受訪者 (29.8%) 同意此看法，顯示受訪機構負責人認為小型化的目標最難達成。從上面的數據可以得知，評鑑制度所欲達成目標的效果認知，普遍來說都有保留，特別是在小型化的政策目標上，受訪者同意的比例較低，這部分也值得政策主管單位再進一步觀察。

表 6 機構評鑑制度評估—描述性統計

題 項	不 同 意					同 意					有效 樣本	眾數	平均	標準差
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10				
我覺得評鑑制度對於服務品質的維持具有正面效果	5 (10.4)	1 (2.1)	4 (8.3)	2 (4.2)	7 (14.6)	4 (8.3)	11 (22.9)	6 (12.5)	4 (8.3)	4 (8.3)	48	7	5.98	2.63
我覺得評鑑制度可以協助機構發現缺點並改進	3 (6.3)	1 (2.1)	3 (6.3)	5 (10.4)	5 (10.4)	2 (4.2)	12 (25.0)	6 (12.5)	4 (8.3)	7 (14.6)	48	7	6.44	2.60
我覺得評鑑制度對不同規模的機構具有公平性	5 (10.4)	4 (8.3)	4 (8.3)	4 (8.3)	8 (16.7)	11 (22.9)	8 (16.7)	2 (4.2)	1 (2.1)	1 (2.1)	48	6	4.96	2.24
我覺得評鑑制度指標與機構實際運作需求有落差	0 (0.0)	1 (2.1)	0 (0.0)	2 (4.2)	3 (6.3)	5 (10.4)	9 (18.8)	6 (12.5)	6 (12.5)	16 (33.3)	48	10	7.92	2.02
我覺得機構在配合評鑑制度上有窒礙難行之處	0 (0.0)	1 (2.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (10.4)	5 (10.4)	8 (16.7)	11 (22.9)	8 (16.7)	10 (20.8)	48	8	7.77	1.81
我覺得機構評鑑能達到督促機構滿足在地老化之目的	4 (8.5)	2 (4.3)	2 (4.3)	6 (12.8)	12 (25.5)	4 (8.5)	7 (14.9)	2 (4.3)	4 (8.5)	4 (8.5)	47	5	5.60	2.52
我覺得機構評鑑能達到督促機構滿足社區化之目的	5 (10.6)	1 (2.1)	2 (4.3)	4 (8.5)	12 (25.5)	4 (8.5)	11 (23.4)	1 (2.1)	6 (12.8)	1 (2.1)	47	5	5.57	2.39
我覺得機構評鑑能達到督促機構滿足小型化之目的	8 (17.0)	6 (12.8)	2 (4.3)	6 (12.8)	11 (23.4)	3 (6.4)	2 (4.3)	3 (6.4)	5 (10.6)	1 (2.1)	47	5	4.60	2.68

資料來源：作者自行繪製。

(二) 平均數差異性檢定

表 7 呈現了不同評鑑等第的機構對於機構評鑑制度的觀感是否有顯著差異，藉以了解機構負責人對評鑑制度的看法是否會受到機構評鑑等第影響。由表 7 可知，在「指標與機構實際需求有落差」上，等第乙等者大於等第甲等者，且具顯著性，表示等第較低的機構負責人認為指標與實際需求的落差較大，原因可能為評鑑等第較低者對於所需要供給的服務，或有能力提供的服務，與機構評鑑所預期達成的結果或成效有落差；而未受評者雖然大於等第甲以上的機構，但由於未受評的等第未定，因此較難判斷差異的來源為何。

此外，對於機構評鑑制度修改後所欲達成的三個政策目標，不論適合種等第的機構，負責人的觀感均無顯著的差異。

若單純從平均數的高低來看，無論是評鑑制度的評估，或是評鑑制度目標的達成度，很明顯評鑑等第高的機構，觀感均高於評鑑等第低的機構。雖無達統計上的顯著差異，卻也透露出高評鑑等第的機構對評鑑制度較為抱持著正面的觀感。

表 8 呈現了不同規模的機構對於機構評鑑制度的觀感是否有顯著的差異，藉以了解對評鑑制度的看法是否會受到機構規模影響。由下表可以看出，在「評鑑指標與機構實際需求有落差」及「在配合制度上有窒礙難行之處」，小型機構比起中大型機構同意有窒礙難行之處的得分更高，且有統計上的顯著差異，表示機構評鑑制度的指標與運作對於小型機構來說較難以配合。相較之下，中大型機構可能由於有規模優勢，資源上比較豐沛，較容易能滿足評鑑門檻，似乎較為不擔心評鑑制度的標準。因此，市政府主管機關可考慮在機構評鑑制度中更細緻的考慮不同規模機構的需求與合理的指標，平衡對於不同規模間機構的公平性。

再者，雖然其他題目在中大型與小型機構之間並沒有統計上的顯

表 7 機構評鑑制度評估—不同評鑑等第的比較

構 面	評鑑等第	有效 樣本	平均數	標準差	標準誤	Levene	F	差 異
對維持服 務品質具 正面效果	甲等以上	19	6.21	1.75	0.74	10.80***	0.99	
	乙	21	5.43	3.37	0.74			
	未受評	8	6.88	2.10	0.40			
協助機構 發現缺點 並改進	甲等以上	19	6.47	1.65	0.82	8.16**	0.75	
	乙	21	6.05	3.32	0.73			
	未受評	8	7.38	2.33	0.38			
對不同規 模機構具 有公平性	甲等以上	19	5.47	1.47	0.50	9.82***	1.48	
	乙	21	4.33	2.92	0.64			
	未受評	8	5.38	1.41	0.34			
指標與機 構實際需 求有落差	甲等以上	19	7.00	1.56	0.50	2.11	3.96*	乙等>甲 等以上 未受評> 甲等以上
	乙	21	8.33	2.31	0.50			
	未受評	8	9.00	1.41	0.36			
配合制度 有窒礙難 行之處	甲等以上	19	7.21	1.31	0.60	1.31	1.78	
	乙	21	8.00	2.14	0.47			
	未受評	8	8.50	1.69	0.30			
能滿足促 進在地老 化目的	甲等以上	19	5.79	1.62	0.88	6.56**	0.20	
	乙	21	5.33	3.25	0.71			
	未受評	8	5.86	2.34	0.37			
能滿足促 進社區化 目的	甲等以上	19	6.00	1.67	0.74	5.34**	0.76	
	乙	21	5.10	3.02	0.66			
	未受評	8	5.86	1.95	0.38			
能滿足促 進小型化 目的	甲等以上	19	5.21	2.15	1.11	1.56	1.02	
	乙	21	4.00	3.02	0.66			
	未受評	8	4.71	2.93	0.49			

+p<0.1 ; *p<0.05 ; **p<0.01 ; ***p<0.001。

資料來源：作者自行繪製。

表 8 機構評鑑制度評估—不同機構規模的比較

題 目	機 構 規 模	有效 樣本	平均數	標準差	標準誤	Levene F	T	差 異
對維持服務品質具正面效果	中大型	9	6.67	1.80	0.45	3.22	-0.87	
	小 型	39	5.82	2.79	0.60			
協助機構發現缺點並改進	中大型	9	7.11	1.69	0.44	5.96*	-1.16	
	小 型	39	6.28	2.76	0.56			
對不同規模機構具有公平性	中大型	9	5.67	1.59	0.38	2.24	-1.05	
	小 型	39	4.79	2.36	0.53			
指標與機構實際需求有落差	中大型	9	6.00	2.24	0.28	0.64	3.50**	小型 > 中大型
	小 型	39	8.36	1.72	0.75			
配合制度有窒礙難行之處	中大型	9	6.44	2.19	0.26	1.41	2.58*	小型 > 中大型
	小 型	39	8.08	1.60	0.73			
能滿足促進在地老化目的	中大型	9	6.22	1.79	0.43	1.04	-0.83	
	小 型	39	5.45	2.67	0.60			
能滿足促進社區化目的	中大型	9	6.33	1.50	0.41	2.50	-1.06	
	小 型	39	5.39	2.54	0.60			
能滿足促進小型化目的	中大型	9	5.67	2.29	0.44	0.39	-1.34	
	小 型	39	4.34	2.73	0.76			

+p<0.1；*p<0.05；**p<0.01；***p<0.001。

資料來源：作者自行繪製。

著差異，但其實從各題目的平均數來看，中大型還是比小型機構對評鑑制度有更多正面的看法，這個分析結果與陳美蕙（2012）的分析一致，皆反映了小型機構對評鑑制度抱持較為負面的意見。

表 9 呈現了機構所在的區位都市化程度不同時，機構負責人對機構評鑑制度的觀感是否有顯著的差異，藉以了解不同機構在不同區位上，負責人對於機構評鑑制度是否會有不同看法。從本文原本的思考邏輯來說，機構在不同區位反映了本身資源的差異，也可能對反映市政府主管機關資源投入的差異，可能會對其經營情境造成影響，導致

其對評鑑制度的觀感不同。然由表 9 可知都市化程度高與低的機構間並無統計上的顯著差異，顯示機構位居都市化程度高低的差異，並不會對機構負責人對評鑑制度或目標的看法有影響。

表 9 機構評鑑制度評估—不同都市化程度區位的比較

構面	都市化程度	有效樣本	平均數	標準差	標準誤	Levene F	T	差異
對服務品質的維持具有正面效果	高	31	6.03	2.82	0.51	0.51	0.18	
	低	17	5.88	2.34	0.57			
協助機構發現缺點並改進	高	31	6.32	2.65	0.48	0.13	-0.41	
	低	17	6.64	2.57	0.62			
對不同規模的機構具有公平性	高	31	4.87	2.24	0.40	0.02	-0.36	
	低	17	5.11	2.31	0.56			
指標與機構實際運作需求有落差	高	31	8.06	1.78	0.32	2.65	0.67	
	低	17	7.64	2.44	0.59			
配合評鑑制度有窒礙難行之處	高	31	8.03	1.44	0.26	6.88*	1.19	
	低	17	7.29	2.31	0.56			
能滿足促進在地老化目的	高	30	5.00	2.58	0.47	0.17	-2.24	
	低	17	6.64	2.08	0.51			
能滿足促進社區化之目的	高	30	5.33	2.60	0.47	1.73	-0.91	
	低	17	6.00	2.06	0.50			
能滿足促進小型化之目的	高	30	4.50	2.82	0.52	0.63	-0.32	
	低	17	4.76	2.48	0.60			

+ $p < 0.1$; * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$ 。

資料來源：作者自行繪製。

從平均數來看，機構位在都市化程度高低的區位，對機構評鑑制度的正負面觀感並沒有一致性，但在評鑑制度是否達到政策目標上，可以觀察到雖然並沒有統計上的顯著差異，然而位居都市化程度較低的機構，其同意程度較高，認為評鑑制度較能達成促進在地老化、促進社區化與促進小型化的目的。換言之，位居都市化程度高的機構，認為要達成這些政策目標的難度可能較高，雖然沒有統計上的顯著差異，但兩者平均數的高低具有一致性，仍可看出區位對政策目標看法的差異。

(三) 評鑑制度窒礙難行問題之分析

表 10 呈現了不同機構對於《老人福利機構評鑑指標》中對窒礙難行之處的選擇分布，單純就複選題的描述統計來說，最高者為行政制度與醫療、復健及緊急送醫服務，皆有 41% 的機構認為其評鑑標準窒礙難行，皆共計獲得最高 18 票的支持。其次覺得窒礙難行的為員工制度的評鑑指標（39%，共計獲得 17 票支持），次之為社工服務的評鑑指標（30%，共計獲得 13 票支持），以及環境設施的指標（30%，共計獲得 13 票支持），再者為改進創新的評鑑指標（23%，共計獲得 10 票支持）。因此，倘若要對機構對評鑑指標的觀感進行更深入的分析與瞭解，建議可以優先從上述指標著手，也比較能反映出機構的困難與原因。

而較不被認為窒礙難行的評鑑指標中，第一為安全維護（沒有機構選擇），其次為衛生防護（2%，總共僅獲得 1 票），再來為生活照顧及輔具服務（7%，僅獲得 3 票），以及權益保障（7%，總共僅獲得 3 票）等指標，這些指標的執行雖被機構認為較不窒礙難行，應是偏向在〈老人福利機構設立標準〉中，機構在設立時較為容易滿足的標準，但在調整時仍需考量是否符合評鑑目標，評鑑是否有鑑別度，避免目標錯誤或評鑑沒有效度。

表 10 窒礙難行之處的描述統計

窒礙難行之處	數量	比例	有效樣本
行政制度	18	41.9%	43
員工制度	17	39.5%	
社工服務	13	30.2%	
醫療、復健及緊急送醫服務	18	41.9%	
生活照顧及輔具服務	3	7%	
膳食服務	5	11.6%	
環境設施	13	30.2%	觀察值百分比
安全維護	0	0%	
衛生防護	1	2.3%	234.9%
權益保障	3	7%	
改進創新	10	23.3%	
其他	0	0%	

資料來源：作者自行繪製。

繼之，本研究針對評鑑等第與評鑑指標窒礙難行之處進行交叉分析。如表 11 所示，從甲等以上和乙等機構的比較，可發現乙等機構在行政制度、員工制度與醫療、環境設施，及環境設施和復健及緊急醫療送醫服務等指標，與甲等以上的機構比較有明顯的差距，無論是數量或百分比的比重，多是乙等機構覺得窒礙難行比甲等以上機構多。顯示對於等第較低的機構，這些指標或許在執行上有實務上的困難。反過來說，評鑑等第較優的機構，認為較有窒礙難行之處，單純從權益保障來看，乙等機構完全沒有認為執行上有困難的，但有 3 間甲等以上的機構，反而認為權益保障的指標在達成上比較困難，這部分則需要再進行更進一步的分析。而另外一個有趣的分析結果，則是所有未受評的機構，都覺得改進創新指標有窒礙難行之處，也是可供後續進一步研究瞭解之處。

表 11 機構評鑑等第與窒礙難行之處交叉分析

窒礙難行之處	甲等以上	乙等	未受評	總數
行政制度	5	10	3	18
	0.27	0.48	0.38	
員工制度	5	7	5	17
	0.27	0.34	0.63	
社工服務	4	4	5	13
	0.21	0.19	0.63	
醫療、復健及緊急送醫服務	6	9	3	18
	0.32	0.43	0.38	
生活照顧及輔具服務	1	1	1	3
	0.06	0.05	0.13	
膳食服務	1	2	2	5
	0.06	0.10	0.25	
環境設施	4	6	3	13
	0.21	0.29	0.38	
安全維護	0	0	0	0
	0	0	0	
衛生防護	0	1	0	1
	0	0.05	0	
權益保障	3	0	1	3
	0.16	0	0.13	
改進創新	4	5	8	10
	0.21	0.24	1.00	
其他	0	0	0	0

甲等以上 N=19，乙等 N=21，未受評 N=8。

資料來源：作者自行繪製。

本研究將機構規模與評鑑指標窒礙難行之處進行交叉分析。從計數與百分比的分佈來說，很明顯的可以看出行政制度、員工制度、社工服務、醫療、環境設施等軟硬體評鑑要求，似乎對小型機構造成比較明顯的壓力，對於小型機構來說，有些評鑑指標不易達成，而這些指標都與服務基礎的軟體（行政、人力制度）與硬體條件（環境設施）有關。比如說：如依〈老人福利機構設立標準〉所定，社工人員並非是小型機構應設置的人員，因此不少小型機構並無社工人員，有的機

構也頂多是兼職性質，但評鑑指標中，有關社工人員的指標多達十餘項，有其實際運作的困難，在護理人員及行政部門的部分也有如此的情形（陳美蕙，2012），這樣的分析結果也與本表所反映的類似。

反之，在醫療、復健及緊急送醫服務，以及改進創新兩個指標，雖然計數上小型機構較中大型機構多，但在比例上，則是中大型機構覺得窒礙難行的比重較高。換言之，評鑑指標窒礙難行的問題，並非一面倒的有利於中大型機構，也有少部分指標讓中大型機構覺得執行上有其負擔。而為何中大型機構會對這兩個指標窒礙難行的比重較高，則需要更進一步的探究與瞭解。

表 12 機構規模和窒礙難行之處交叉分析

窒礙難行之處	小 型	中 大 型	總 數
行政制度	17	1	18
	0.44	0.12	
員工制度	15	2	17
	0.39	0.23	
社工服務	11	2	13
	0.29	0.23	
醫療、復健及緊急送醫服務	13	5	18
	0.34	0.56	
生活照顧及輔具服務	2	1	3
	0.06	0.12	
膳食服務	3	2	5
	0.08	0.23	
環境設施	12	1	13
	0.31	0.12	
安全維護	0	0	0
	0	0	
衛生防護	1	2	1
	0.03	0.23	
權益保障	1	1	3
	0.03	0.12	
改進創新	9	6	10
	0.23	0.67	
其 他	0	0	0

小型 N=39，中大型 N=9。

資料來源：作者自行繪製。

若比較前述差異性檢定的分析結果，也很明顯與差異顯著（指標與實際需求有落差、指標有窒礙難行之處）的結果相呼應。雖然有兩個指標是中大型機構覺得較為棘手，但整體來說小型機構對指標的要求標準較有壓力，特別是服務的制度、人力等軟體與環境硬體基礎的標準。由於軟硬體的設施與機構的服務品質息息相關，主管機關應多瞭解小型機構在軟硬體設備的困難與限制，並在合法的範圍內採取輔導的措施，協助小型機構成長與茁壯。

此外，本研究在進行調查時，也特別請受訪機構提供對機構評鑑制度開放式意見，藉以瞭解是否有問卷無法深入討論的地方。從這些開放式的意見來看，也大致上包含以下三點主要看法。首先，也是最多機構反映的，是希望機構評鑑能降低文書作業量，認為機構評鑑的目的不應該只是為了做資料給委員看，如此一來反而為了評鑑而降低服務能量，機構的主要目標應該還是要放在服務住民，而非應付評鑑。關於這一點，在劉家勇（2013：9）對機構社工的訪談中，以及陳美蕙（2012）的研究，也呈現出類似的意見，特別是對評鑑中 paper work 與機構服務品質監督關連性落差的反彈，也是本研究的機構反映最烈的。

第二，認為評鑑的指標太過繁瑣，而且標準過於理想、學術化，沒考慮到機構規模間的差異，要求較為不切實際；第三，評鑑委員的標準不一，自由心證的程度過高，甚至有些機構覺得評鑑委員太過於學術化與理想化，對機構批評多於肯定，沒看到機構的實際困難與需求。而在當前評鑑委員的遴選辦法中，只知道評鑑委員的來源是來自於政府機關代表、老人福利相關領域學者，以及具有老人福利實務經驗之專家學者三類人員所組成，並未對遴選資格要件及遴聘機制建立客觀性標準，相關倫理規範亦未明文規定，相較於衛政部門辦理護理之家的評鑑時，其對於評鑑委員的遴聘機制、利益迴避原則、倫理義務皆有明確規範，形成了明顯的對比。此外，甚至也有機構反映，評

鑑的指標較為一般化，但每個機構有其服務的特殊性，無法反映出每個機構的不同特質與需求。上述這些意見，也值得主管機關思考解決之道。

伍、結論與建議

一、研究結論

本研究透過對臺南市老人福利機構進行問卷調查，瞭解其對於老人福利服務輸送過程中所呈現的夥伴關係評估，以及對老人福利機構評鑑制度的看法。本文雖然僅採用簡單的描述統計和平均數差異性檢定進行分析，但也確實揭露了目前機構評鑑制度可能存在的問題，以下分述之：

整體來說，在夥伴關係評估部分，雖然過半的機構對於公私合夥抱持正面立場，卻仍有部分機構抱持些許疑慮，且整體平均數不高，因此在夥伴關係的維護上，市政府主管機關仍需要多關注並努力維護與機構間的互動關係。與王光旭（2017）研究市政府與社區照顧關懷據點間的合夥關係來比對，可以發現市政府和社區照顧關懷據點的合夥關係，遠高於市政府和老人福利機構間的合夥關係。同樣是公私之間提供養老服務的合夥關係，但為何市政府和機構間的合夥關係，明顯弱於和社區照顧關懷據點的關係，值得進一步的探究。

再者，從差異性檢定的分析上來看，僅有不同機構規模在對尊重構面夥伴關係的看法呈現出統計上的顯著差異，相較於小型機構來說，中大型機構認為市政府較為尊重機構。其他雖然在統計上無顯著差異，但從平均數的高低來說，機構規模越大者對夥伴關係的看法似乎越好，這很有可能是因為規模大的機構較不需要政府資源的挹注，自主性較高，比較不會在爭取資源的過程中與政府主管單位產生摩擦。因此，市政府主管機關需要多關注小規模機構的需求，加強對其

夥伴關係的維護。

而在機構評鑑制度評估上，多數機構對於評鑑的正面功效抱持同意的看法，但同時也對公平性抱持懷疑的態度，並認為評鑑制度有窒礙難行之處且與機構實際需求存在落差，也就是評鑑制度本身有其正面效果，但也同時伴隨著負面效果。對於評鑑制度是否能督促機構達到預期的三個政策目標（在地老化、社區化、小型化），三者的平均數都不高，但小型化目標的部分認同度最低。又加上從機構規模的差異性來看，中大型的機構遠比小型機構更能適應評鑑指標的要求，因此降低機構規模的小型化政策目標，似乎與機構對評鑑的適應程度產生了一定的衝突性。

從平均數差異性檢定來看，小型機構比起中大型機構更認為評鑑制度窒礙難行，且與實際需求有落差；而評鑑等第較低的機構對於評鑑制度指標與機構實際需求的落差較高，有可能是因為評鑑等第低的機構服務能量較弱，甚至在法規上不需要去設置相關人員，不見得能滿足評鑑制度的所要求的規範與標準。從複選題分析結果，可以看出不同類型的機構對於窒礙難行之處的看法也不盡相同，但主要還是針對行政制度、醫療、復健及緊急送醫服務、還有員工制度的指標有所疑慮。若從不同機構規模的比較來看，小型機構相較於中大型機構來說，對於要滿足行政制度、員工制度、社工服務、環境設施等軟硬體的評鑑要求，可能相對來說會比較吃力，然而機構軟硬體設施的條件，又與服務的品質息息相關。

從開放式的意見來說，評鑑太過於形式主義，重視書面評鑑作業，但卻缺乏對機構問題實質的協助，甚至會使機構為了應付評鑑，影響了實際的服務能量。此外，就如同前述差異性檢定所述，評鑑的指標並未考慮到機構規模的問題，有些指標對於小型機構來說，並非是必要，也有窒礙難行之處。而評鑑委員本身的主觀與公正性，也造成機構對於評鑑是否能反映真實面貌的質疑。以上這些問題都值得評鑑主

管機關進一步思索與關注。

綜上，評鑑等第的高低和機構所在的區位，並不會對與市府間的合夥關係的看法造成影響，從互動的公平性來說，這是值得讚許的成果。此外，在機構規模的差異上，就產生較多的落差，可以看出小型機構相較於中大型機構，在與市政府公私協力觀感和對評鑑制度的看法上，都較為負向，特別是對評鑑制度窒礙難行之處的反映遠較中大型機構明顯，而評鑑制度對不同規模的機構具有公平性這一題的分析結果，也顯露了機構負責人普遍認為評鑑制度對於不同規模的機構不具公平性，值得後續再持續關注。

二、研究建議

從研究的結果來看，後續的建議大致上可歸納如下：

首先，建議評鑑主管機關能在不違反安全規定的情況下，彈性調整對於不同規模機構的指標，讓大小有別，以因應實際需求，降低窒礙難行所造成的治理成本。倘若指標無法針對小型和中大型機構採取不同的標準，建議主管機關也要建立完善的輔導改善機制，輔導小型機構，使其能發揮更大的服務能量。並採取更尊重小型機構的互動方式，以改善主管機關和小型老人福利機構的合夥協力關係。

繼之，從小型機構對指標類別窒礙難行之處的回應，建議主管機關可以針對評鑑指標中的行政制度、員工制度、社工服務、環境設施等軟硬體的評鑑要求，進一步的瞭解小型機構的需求，以降低指標窒礙難行可能的爭議，進而提升服務供給的品質。反之，中大型機構的部分，也可以進一步瞭解醫療、復健及緊急送醫服務，以及改進創新兩個指標，為何會對中大型機構造成壓力，並進一步完善指標的設計與效度。

就整體的評鑑制度來說，建議評鑑主管機關要思考衡平評鑑效能與對機構所造成的準備成本的問題。機構評鑑的目的，原本是為了能

管控機構的服務品質，保障住民的權益，但評鑑也對機構造成一定程度的困擾，特別是文書作業量大導致服務人力分散的問題。當然這並非是機構評鑑的問題，不少的評鑑制度都有過於形式主義的問題，但建議主管機關或許可以思索，是否有些原本需要準備書面資料的部分，可以改採用資訊系統的方式來評估機構是否有達到量的要求。例如：該達成的量化指標，是否有類似的資訊系統，平時就可以一邊作業一邊登錄資料，甚至讓有些量化指標轉變為平時定期檢核制，降低評鑑的準備負擔。當然這也要去思考如何提供誘因，讓機構願意確實的登錄資訊系統，避免資訊系統的資料與實際服務情形有落差。

再者，評鑑委員本身對指標達成的主觀看法，也會影響評鑑的公正性。然而現今的評鑑實務當中，評鑑委員在實地評鑑之前，其實都需要參加評鑑委員共識會議，在執行期間，也需要參加期中的共識會議，以校準並達成委員間標準的一致性（吳肖琪，2017）。但從開放式意見中，機構仍有評鑑委員過於主觀的疑慮，這部分也建議評鑑應該要依照機構規模，適度的延長實地評鑑的時間，或增加評鑑委員人數，並在目前的遴聘辦法中，明確化評鑑委員專業能力的標準，規範委員利益迴避與倫理義務，甚至擴大評鑑委員人才庫，建立評鑑委員的培訓機制等等。

最後，從機構評鑑是否能滿足三大政策目標的分析結果，雖然不同類型的機構未達顯著的差異，但普遍來說達到政策目標的認同度皆是偏低，特別是小型化的目標，比促成在地老化和社區化的目標達成度平均數更低，又加上前述分析結果顯示小型機構要滿足評鑑指標較為吃力。建議主管機關可能要進一步瞭解〈老人福利機構設立標準〉目前所欲達成的政策目標，是否與目前評鑑辦法相衝突，導致目標希望機構能小型化，但評鑑卻又造成小型機構負擔的情事。

此外，評鑑是公私合夥下控制服務品質的重要工具之一，但同時也造成了夥伴關係間的風險。本研究因研究對象並非是一般的服務使

用者，缺乏從服務使用者的角度來思考老人福利機構評鑑的問題。但對於服務使用者來說，評鑑的結果是一個重要的市場訊號，其好處就是成為民眾選擇機構的一大考量因素，許多機構需要維持足夠良好的評鑑結果，才能使民眾安心送自己的長輩來接受該機構的服務。因此，有效度的機構評鑑有助於保障服務使用者的權益，但由於評鑑無法反映機構真實的服務品質時有所聞，有效度的機構評鑑，需要取決於政府主管機關、機構與服務使用者三方的協調與配合，才能有利於評鑑效度的提升，達到三贏的局面。

雖然機構認為評鑑制度有其正面效益，但對於其所產生的負面效應來說，特別是在指標有窒礙難行之處和與實際需求落差的部分，也很明顯的被受訪的機構指認，普遍認為評鑑制度會造成負面效果，且容易造成不同規模機構間在面對評鑑時的可能的不公平之處，影響小型機構與主管機關間的合夥關係。換言之，機構評鑑做為主管機關管控機構服務供給品質的政策工具，在保障服務使用者的權益同時，同時也會對主管機關和機構間的公私合夥關係產生負面效應，兩者之間該如何平衡，有待主管機關再進一步的瞭解與解決，才有利於機構式養老服務品質的提升。

總的來說，本研究採取普查，但最後僅回收 48 份問卷，總回收率為 42.48%，回收率雖然已經高於一般的郵寄問卷調查，但不可諱言在代表性上仍會稍微受到影響，不見得能真實的反映全臺南老人福利機構的意見。據此，本研究必須要說明的是，由於部分機構不願回覆問卷或者對於自己意見的表達有所保留，導致問卷的回覆率較低，並未涵蓋全部的母體，因此在研究結果的顯示上，可能會有代表性不足的疑慮，在對於機構態度的解讀上，必須要更為保守謹慎。此外，本研究也建議，未來針對機構評鑑制度的研究，除了問卷調查之外，可以搭配焦點團體與深度訪談等質性研究方法，以求更深入的瞭解機構觀點。

參考文獻

一、中文部分

- 內政部統計處 (2015)。《最新統計指標》。臺北：內政部。
- 毛嘉惠 (2015)。《老人福利機構法規影響評估衝擊之研究：以臺北市為例》。臺北：國立臺北大學公共行政暨政策學系研究所碩士論文。
- 王光旭 (2017)。〈臺灣地區老人社區福利服務輸送公私夥伴關係之評估〉。《社會工作》，269：26-35。
- 王光旭、陳筠芳 (2015)。〈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〉，《民主與治理》，2(1)：1-35。
- 古允文 (2004)。《規劃評估社會福利政策研究及機構評鑑組織》。臺北：內政部社會司委託研究。
- 江亮演、應福國 (2005)。〈社會福利與公設民營化制度之探討〉。《社區發展季刊》，108：54-72。
- 吳肖琪 (2017)。《107 年度老人福利機構評鑑報告》。臺北：衛生福利部社會及家庭署委託研究成果報告。
- 吳綵玲 (2007)。《老人養護機構評鑑的制度化過程-以臺北市歷年評鑑指標變遷為例》。臺中：靜宜大學青少年兒童福利學研究所碩士論文。
- 李光玉、曾明朗 (2008)。〈嘉義地區老人安養機構服務品質評鑑準則之因果決策研究〉。《國立嘉義大學通識學報》，6：159-180。
- 林韋萱 (2018)。〈大家一起來演戲：看不見真相的長照機構評鑑〉。
<https://www.twreporter.org/a/nursing-home-evaluation>，2018 年

07月12日檢索。

- 林淑馨 (2008)。〈社福型非營利組織與政府在服務輸送互動上之困境分析〉。《社區發展季刊》，122：47-61。
- 邱怡玟 (2004)。〈家庭變遷下老年人之長期照顧何去何從〉。《社區發展季刊》，106：176-186。
- 徐楊順 (2001)。〈知識分享意願、組織公平與信任關係之研究〉。臺中市：朝陽科技大學企業管理系碩士論文。
- 張悅玲 (2004)。〈員工組織價值觀契合度與組織承諾之研究—以某區域教學醫院為例〉。臺北市：國立臺北護理學院醫護管理研究所碩士論文。
- 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。
- 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》。嘉義：南華大學非營利事業管理學系碩士論文。
- 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》。嘉義：南華大學非營利事業管理學研究所碩士論文。
- 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 (2001)。《社會福利民營化—發展脈絡、實踐省思與出路》。南投：內政部社會福利工作人員研習中心發行。
- 臺南市政府主計處 (2014)。《臺南市 103 年統計年報》。臺南：市政府主計處。
- 劉介宇、洪永泰、陳怡如、劉季鑫、莊義利、翁文舜、梁賡義 (2006)。〈臺灣地區鄉鎮市區發展類型應用於大型健康調查抽樣之研究〉。《健康管理學刊》，4(1)：1-22。

- 劉家勇 (2013)。〈老人長期照顧機構評鑑的現況、未來及挑戰：
社工觀點的分析〉。《臺灣高齡服務管理學刊》，2(1)：1-21。
- 劉臺山、許麗雪、陳蕙婷、陳麗敏、吳佳芳、徐士淇 (2006)。〈臺
北市老人安養護暨長期照護機構評鑑制度修訂對中、小型機
構管理者之影響－以人事、設備成本與空間設備成本為例〉。
《臺灣老人保健學刊》，2(1)：48-63。
- 蔡翔傑 (2007)。〈背道而馳？老人福利機構評鑑機制實行之初探
性研究〉。《社區發展季刊》，119：347-370。
- 衛福部社家署 (2015)。《全國機構名冊》。臺北：社家署。
- 衛福部統計處 (2015)。《老人長期照護、養護及安養機構概況》。
臺北：衛福部。
- 鄭讚源 (2000)。《老人長期照護、安養與養護機構服務品質指標
之研究》。臺北：內政部委託研究案成果報告。
- 鐘御郡 (2011)。《長期照護機構評鑑與服務品質之研究》。臺北：
淡江大學保險學系保險經營碩士班碩士論文。

二、英文部分

- Ansell, C. and Gash, A. (2008). "Collaborative Governance in Theory
and Practice." *Journal of Public Administration Research and
Theory*, 18(4): 543-571.
- Ascoil, U. and Ranci, C. (2002). "The context of new social policies
in Europe." In U. Ascoli and C. Ranci (eds.) *Dilemmas of the
welfare mix: The new structure of welfare in an era of
privatization*, pp. 1-24. New York: Kluwer Academic/Plenum
Publishers.
- Blue-Banning, M., Summers, J. A., Frank, H. C., Nelson L. L. and
Beegle, G. (2004). "Dimensions of family and professional

- partnerships: Constructive guidelines for collaboration.”
Exceptional Children, 70(2): 167-184.
- Butcher, T. (2002). *Delivering Welfare* (2rd ed.) Buckingham, UK: Open University Press.
- Cohen, S. and Eimicke, W. (2008). “*The responsible contract manager: Protecting the public interest in an outsourced world.*” Washington, DC: Georgetown University Press.
- George, J. M. and Jones, G. R. (1999). “Understanding and managing organizational behavior. (2nd ed.)” Reading, MA: Addison-Wesley.
- Hellrigel, D., Slocum, J. W. Jr. and Woodman, R. W. (2001). “Organizational behavior. (9th ed.)”. Cincinnati, OH: South-Western College.
- Konovsky, M. A. and S. D. Pugh (1994). “Citizenship Behavior and Social Exchange.” *Academy of Management Journal*, 37(3): 656-669.
- McNeese-Smith, D. K. and M. Nazarey (2001). “A Nursing Shortage: Building Organizational Commitment among Nurses/Practitioner Application.” *Journal of Healthcare Management*, 46(3): 173-187.
- Parker, D. and K. Hartley (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. and T. Zenger (2002). “Do Formal Contracts and Relational Governance Function as Substitutes or Complements.” *Strategic Management Journal*, 23(8): 707-725.
- Powell, M. and Hewitt, M. (2002). *Welfare state and welfare change.*

Buckingham, UK: Open University Press.

- Powell, M. (2007). "The mixed economy of welfare and the social division of welfare." In M. Powell (ed.), *Understanding the missed economy of welfare*, pp. 1-22. Bristol, UK: the Policy Press.
- Romzek, B. S. and J. M. Johnston 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 and Management Review*, 26(4): 391-403.
- Sullivan, H. and C. Skelcher (2002). "*Working Across Boundaries: Collaboration in Public Service*." New York: Palgrave Macmillan.
- Van Slyke, D. M. (2009). "Collaboration and relational contracting." In R. O'Leary and L. B. Bingham (eds.), *The collaborative public manager: New ideas for the twenty-first century*, pp. 137-156. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Wistow, G. et al., (1996). "*Social Care Markets: Progress and Prospects*." Buckingham: Open University Press.

Risk in Evaluation System Operations for Public-private Partnerships: An Examination of Eldercare Institutions

Guang-Xu Wang & Kai-Long Hong***

Abstract

In recent years, due to fiscal constraints and an ageing society, public-private partnership (PPP) has been seen as one of the best strategies for providing eldercare in Taiwan. Hence, management of collaborative mechanisms for eldercare service provision has become an important topic in public administration and social policy. However, most scholars examine the issue from a government-centric viewpoint, focusing on how to reduce the costs of collaborative mechanisms through monitoring of the private institutions entrusted by the government to provide eldercare. These analyses completely neglect the possibility that the government is in fact the primary cause of problems in these collaborative efforts. This paper examines how transaction costs imposed by the government might lead to failures in eldercare provision by investigating eldercare institutions in Tainan City. Mail-questionnaire survey data collected from the managers of 48 eldercare institutions in Tainan are analyzed. The study's findings indicate that (1) compared with middle-sized and large institutions, small institutions feel the government does not respect them

* Associate professor, Department of Public Administration and Management, National University of Tainan. E-mail: gxwang@gm2.nutn.edu.tw.

**BA. Department of Public Administration and Management, National University of Tainan. E-mail: imlong001@gmail.com.

enough; (2) smaller institutions are more likely than middle-sized and large institutions to view evaluation indicators as difficult or unrealistic and as inconsistent with their current needs; (3) operation of the evaluation system suffers from formalism and a gap exists between the effects and costs of evaluation. The study offers policy suggestions for modifying eldercare institution evaluation in the future.

Keywords: Eldercare Institution, Public-private Partnership, Institution Evaluation, Social Service Outsourcing, Tainan

