

## 摘要

台灣地區民間社會福利機構過去四、五十年的發展歷史。若就現有老人安養護趨勢來看，現存的立案公私立安養機構，漸從以往公費老人收容部分，逐漸增加一般老人自費安養服務，到轉型為養護照顧、長期照護(轉引述吳光新,2003)。其次以機構性質來看，亦已從早期以公益慈善的救濟院、仁愛之家時代，以迄未立案機構林立，到1997年以後政府依據新修訂的老人福利法積極輔導未立案機構合法化，一時之間有大量的新機構(尤其是小型機構)成立，益以近年來大型財團法人機構以社區化名義努力拓疆闢土到處設置分支機構、以福利事業為名行連鎖經營的財團化機構、和以營利為主純粹從市場的需要來提供高級享受的老人安養服務等，使得整個老人安養服務市場呈現多元化的發展。

以台中市立仁愛之家為例，八〇年代公費院民人數曾高達三、四百人人，而今已經下降至百位人數了，影響因素可能與進住機構對個案言多有負面形象的問題、多少有機構規定的約制、加上每月僅有三千元零用金等有關，因此收容人數為之銳減自不待言，加上其他同業雨後春筍般地成立，對於老人安養護服務的公益慈善機構頓時倍感競爭的壓力；亦即近二、三年來，對台中市立仁愛之家的收容業務有了相當明顯的衝擊。

台灣地區已進入高齡化社會，安養護機構需求增加，如何提升老人安養護品質，加強服務措施至為重要。且因應公辦民營之熱潮，本研究針對台中市立仁愛之家進行公辦民營可行性評估之探討，以為未來政府施政及安養護機構經營管理的參考。以下為本文之研究目的：1. 瞭解目前台中市地區老人安養護機構的經營管理現況，發現問題，解決問題。2. 台中市立仁愛之家是否辦理「公設民營」之評估探討。3. 提出相關研究結果及具體建議意見，提供政府未來規劃推動老人安養護政策及機構經營管理的參考。

本研究資料收集方法係以團體訪談又稱焦點團體( focus group )，或稱為焦點訪談法( focusinterview)，其為一種質性研究方法。焦點團體訪談特別適合用來研究組織，與環境中既有的社會網絡專業性議題，其在進行需求評估、組織變遷以及瞭解案主或員工對政策或實務工作的看法時，特別有幫助；同時，也適合用來瞭解看法或意見，而非個別性的故事(王金永等譯,2000)。抽樣人數如下說明：(一) 仁愛之家行政系統內---從決策人員以至於實務推動人員全體同仁為研究對象，共計10人(表3.1)。(二)學術界內---以曾在各大專院校社會工作學系及相關科系(如公共衛生學系、護理學系)內，開設「老人(長期)照顧」相關課程之教師為基礎樣本選樣，選取樣本數為5人(表3.2)。

研究結果分述為五節，第一節討論不同背景受訪者對公辦民營意義之認知，第二節討論目前機構經營上最成功的地方或推動得最好的服務為何，第三節針對

目前機構的優勢、劣勢及經營上最大困難因素探討，第四節討論如何突破機構目前經營瓶頸或困境，第五節討論公辦民營可以解決目前的問題嗎。結果如下：從團體訪談當中，就受訪者認知意義，將其觀點歸納為四個概念因素，分別是「行政觀點要素」、「制度觀點要素」、「醫療照護觀點要素」與「健康觀點要素」。從團體訪談當中，就受訪者認為目前機構經營上最成功的地方或推動得最好的服務，將其觀點歸納為四個概念類別，分別是「完善老人服務」、「團隊性服務」、「護理處理完美成功」與「立即性協助」。從團體訪談當中，就受訪者認為目前機構經營上最大的困難因素，將其觀點歸納為四個困難概念因素，分別是「收容量下降」、「房舍老舊」、「工作人力不足」與「財政困難」。從團體訪談當中，就受訪者認為目前機構經營上期待突破瓶頸或困境的概念類別，將其觀點歸納為四個突破困境的概念因素，分別是「修正收容老人的標準」、「更新老舊房舍」、「企業化管理的經營」與「服務內容的轉型」。從團體訪談當中，就受訪者認為目前機構經營上公辦民營與否以及可行性的概念類型，將其觀點歸納為四個概念因素，分別是「維持現狀型」、「條件可行型」、「階段轉換型」與「時機等待型」。

以下是維持公辦公營調整運作的幾個思考模式，否則公辦民營勢在必行。(一)策略聯盟：未來公辦與民辦之間的競爭應是導向良性的競爭趨勢，如何能不與民爭利，且又能達到有效的經營成本效益，讓政府與民間同質性的服務機構能夠同時並存，「策略聯盟」的思維不失是一條可嘗試的道路；這其中因著彼此有效的服務區隔，顯示市場良性的競爭之外，同時可以彼此轉介，相互流通對案主的服務，而策略聯盟的過程中，成本的降低與服務品質的提昇，是造就政府民間雙贏的保障，也讓政府符合社會正義的繼續經營找到恰當的出口。(二)委外部份經營：短時間之內要從收斂服務內容與項目著手，挑選目前仍就值得繼續推動的服務項目且有正面收益的服務品項重新規劃，至於現在處於虧損的服務項目，可以思考是否委外來經營，當然其中重要的評估過程是不可少的，委外的對象、方式、時間、配合措施等等，均需要慎重推敲計劃。(三)收斂成本效益低的服務項目，考慮增加成本效益高的服務項目：前提是必須在做好最新的民眾「需求評估」之後才積極考慮增加那些可能帶來有正面收益的服務項目。通常服務機構較不去注意民眾需求的改變，以至於錯失有效調整或改變符合民眾真正需求的服務，如此當然經營不善，如能在第一時間點掌握民眾當下切身的服務需求，再加上良好規劃的服務策略，則成功的經營收益是可期而必然的。例如：日托、臨托…等等的符合這個時代有創意的服務設計。

# 第一章緒論

## 第一節 研究問題與目的

民國八十二年底台灣地區六十五歲以上老年人口佔總人口的比例為七%，人口數一四七萬人，已達聯合國世界衛生組織所訂的高齡化社會標準，截至九十三年二月老年人口數已達二〇九萬餘人，佔總人口九.二九%（內政部社會司，2004）。另依據行政院經建會的推估，我國人口老化的趨勢將加速，至民國一〇九年，老年人口佔總人口的比例為一四.〇八%，人口數達三百五十四萬人，比八十二年的七.一%增加約兩倍，及至民國一二〇年，老人人口將達五一七萬人，佔總人口的二〇.〇七%，也就是說，每五人中就有一人是高齡長者。

諺語說「家有一老，如有一寶」，老年人口的增加固然是可喜的現象，然而增加後所面臨的居住、經濟、健康、醫療、休閒、服務等問題及需求，在傳統家庭養老功能日漸式微的今天，已逐漸蛻變衍生成社會問題，引起社會各界廣泛的關切與重視。因此加強推展各項老人福利措施，並結合社會資源以協助家庭照顧老人，俾使其頤養天年，已成為現階段老人福利的重要課題。而在老人福利政策措施中，機構照顧是一項最具規模且存在最久的措施。因應社會福利發展的趨勢，老人安養護機構措施已從慈善施捨轉為服務方式，收養對象從孤苦無依無法謀生者擴展到能自付費用者，安養護的需要已為社會結構變遷下不可缺少的服務。

觀看台灣地區民間社會福利機構過去四、五十年的發展歷史。若就現有老人安養護趨勢來看，現存的立案公私立安養機構，漸從以往公費老人收容部分，逐漸增加一般老人自費安養服務，到轉型為養護照顧、長期照護（轉引述吳光新，2003）。其次以機構性質來看，亦已從早期以公益慈善的救濟院、仁愛之家時代，以迄未立案機構林立，到1997年以後政府依據新修訂的老人福利法積極輔導未立案機構合法化，一時之間有大量的新機構（尤其是小型機構）成立，益以近年來大型財團法人機構以社區化名義努力拓疆闢土到處設置分支機構、以福利事業為名行連鎖經營的財團化機構、和以營利為主純粹從市場的需要來提供高級享受的老人安養服務等，使得整個老人安養服務市場呈現多元化的發展。再其次以機構數量來看，截至2003年底止全國計有安養機構49所、養護機構764所、長期照護機構23所（內政部社會司，2003），與1991年以前立案的機構數僅35所相較多出十餘所，顯然，以國內這種發展的軌跡，民間福利機構不但量變，質也跟著改變。

且近十餘年來隨著歷次政治選舉，老人福利政策在有了不同的內涵，以老人津貼為例，現在一款低收入戶老人每月可領一萬一千多元，一般民眾、中低收入戶老人則分別有三千元或六千元的老人生活津貼，這種逐漸加碼的社會救助方式，改變了機構收容的型態，不管公私立老人機構都紛紛轉型為養護機構，或安養護機構，甚或進階轉型為長期照護機構。以台中市仁愛之家為例，八〇年代公

費院民人數曾高達三、四百人人，而今已經下降至百位人數了，影響因素可能與進住機構對個案言多少有負面形象的問題、多少有機構規定的約制、加上每月僅有三千元零用金等有關，因此收容人數為之銳減自不待言，加上其他同業雨後春筍般地成立，對於老人安養護服務的公益慈善機構頓時倍感競爭的壓力；亦即近二、三年來，對台中市仁愛之家的收容業務有了相當明顯的衝擊。

加上台灣地區於1980年代後因受西方民營化思潮的影響，且因政府資源不足，遂鼓勵或擴大民間參與，社會福利政策也趕上民營化之熱潮，遂使相當多之公營事業遭受到轉型之命運。在外部大環境強烈的變動下，民間社會福利機構雖然普遍已經覺醒，但有相當比例屬於早期立案的機構受制於最根本的結構因素，例如，人員組成、傳統慈善觀念、治理功能、角色扮演、領導風格...等等，以致服務績效與設立宗旨產生嚴重的落差(吳光新,2003)。種種外在因素壓力下，許多公營事業單位陷於要不要轉型之兩難局面，故本研究以台中市仁愛之家為例，進行公辦民營可行性之評估研究。

## 第二節 研究目的

台灣地區已進入高齡化社會，安養護機構需求增加，如何提升老人安養護品質，

加強服務措施至為重要。且因應公辦民營之熱潮，本研究針對台中市仁愛之家進行公辦民營可行性評估之探討，以為未來政府施政及安養護機構經營管理的參考。以下為本文之研究目的：

1. 瞭解目前台中市地區老人安養護機構的經營管理現況，發現問題，解決問題。
2. 台中市仁愛之家是否辦理「公設民營」之評估探討。
3. 提出相關研究結果及具體建議意見，提供政府未來規劃推動老人安養護政策及機構經營管理的參考。

## 第二章 文獻探討

### 第一節 國內老人安養的相關文獻

#### 一、國內老人安養護的相關法令

我國老人福利法始於六十九年一月二十六日公布實施，八十六年六月十八日修正後更臻完備，嗣後老人福利法施行細則、老人福利機構設立標準亦相繼公布。現將有關安養機構的規定摘要如下（內政部社會司，1999）：

##### （一）老人福利法

第二條本法所稱老人，係指年滿六十五歲以上之人。

第六條各級政府老人福利之經費來源如下：

- 一、按年專列之老人福利預算。
- 二、社會福利基金。
- 三、私人或團體捐贈。

第九條地方政府應視需要設立並獎助私人設立下列各類老人福利機構：

- 一、長期照護機構：以照顧罹患長期慢性疾病且需要醫護服務之老人為目的。
- 二、養護機構：以照顧生活自理能力缺損且無技術性護理服務需之老人為目的。
- 三、安養機構：以安養自費老人或留養無扶養義務之親屬或扶養義務之親屬無扶養能力之老人目的。
- 四、文康機構：以辦老人休閒、康樂、文藝、技藝、進修及聯誼活動為目的。
- 五、服務機構：以提供老人日間照顧、臨時照顧、就業資訊、志願服務、在宅服務、餐飲服務、短期保護及安置、退休準備服務、法律諮詢服務等綜合性服務為目的。

##### （二）老人福利法施行細則

第五條六十歲以上未滿六十五歲之人自願負擔費用者，老人福利機構得視內部設施情形，提供長期照護、養護或安養之服務。

第六條各級政府及老人福利機構接受私人或團體之捐贈，應妥善管理及運用；其屬現金者，應設專戶儲存，專作增進老人福利之用。但捐贈者有指定用途者，應專款專用。前項所受之捐贈，應辦理公開徵信。

第八條私立老人福利機構依本法第九條第五項提供設施或服務收取費用者，其收費標準，應報由當地主管機構核定。

##### （三）老人福利機構設立標準

第二條老人福利機構應符合下列規定：

- 一、建築物之設計、構造與設備，應符合建築法及其有關法令規定，並應具無障礙環境。
- 二、消防安全設備、防火管理、防焰物品等消防安全事項符合消防法及其有關法令規定。

三、用地應符合土地使用管制相關法令規定。

四、用水供應須符合飲用水水質標準。

五、環境衛生應具適當之防治措施。

六、其他法令有規定者，依該法令規定辦理。

第三條除前條規定外，養護機構與安養機構並應有符合下列規定之設施：

一、寢室：

(一)具良好通風及充足光線，且應有可資直接自然採光之窗戶。

(二)不得設於地下樓層。

(三)室內設置之床位，每床應付有廚櫃或床頭櫃，並配置緊急呼叫系統。

(四)至少設置一扇門，其淨寬度最窄為八十公分以上。

(五)二人或多人床位之寢室，應被具隔離視線之屏障物。

二、衛浴設備：

(一)至少設置一扇門，其淨寬度最窄為八十公分以上。

(二)屬於多人使用之衛浴設施，應有適當之隔間或門簾。

(三)照顧區應設衛生及沐浴設備。

三、照顧區、餐廳、浴廁、走道、樓梯及平台，均應設欄杆或扶手之設備。樓梯、走道及浴廁地板應鋪設防滑措施。

四、廚房應維持清潔，並配置食物儲藏及冷凍設備。

五、應裝置夜間緊急照明設備。

第十五條安養機構應置工作人員並符合下列規定：

一、院長（主任）：應置一人，綜理機構業務。

二、護理人員：負責辦理護理業務與紀錄，機構內隨時保持至少有一位護理人員值班。

三、社會工作人員：至少一人，負責老人收容與轉介業務、老人諮詢服務、社會資源之結合與運用、老人福利服務方案之設計與執行、個案輔導工作及紀錄管理。每安養八十位老人應增至一位社會工作人員。

四、服務人員：每安養十五位老人應置一人，負責老人日常照顧服務。

前項機構視業務需要，得置輔導員、行政人員、專任或特約醫師、治療師、營養師或其他工作人員。

## 二、國內安養護機構經營管理相關文獻

國內有關老人安養的研究大多以老人安養、老人居所為研究主題；或以老人福利、老人問題為主題，兼論老人安養問題，養護的研究亦有類似的情形。對於老人安養護機構經營管理及公、民營老人安養護機構的經營管理比較研究則有略

少之傾向。依據張忠進(2001)研究整理發現，大多數的研究均強調：在未來社會變遷下的台灣社會對福利的需求將是有增無減，故福利民營化的策略將逐漸被採行，且政府與民間福利機構互動的角色亦隨之調整；此外，從陳靜芬(1990)、許世雨(1992)、林春助(1993)、廖啟富(1994)的研究發現：政府部門的考量和民間福利機構的考量實際上往往有一段落差，因此在政策執行中容易產生誤解與配合不足的情形，因而影響服務的績效，即此方面的溝通與協調仍待努力。而蘇淑慧(1996)的研究則發現「公設民營」式的社會福利機構，其執行業務狀況呈現能力不足、角色權責不清、補助不符實際需要、政策與制度不確定性、心態偏頗等五大問題，是未來值得注意探究與改善之處。詳細資料如下。

表 2.1 國內老人安養護機構經營管理相關文獻整理。資料來源：轉引述張忠進(2001)

研究者	論文名稱	研究目的	建議
王招惠 (1987)	民間團體參與公共政策執行之研究	探討台北市政府委託民間辦理事項，針對民間參與扮演角色，從法令、執行及監督考核做現況探討。	政府應重視民間機構需求，並提供良好合作環境以利服務推動。
陳靜芬 (1990)	台北市民間組織參與社會福利之研究	探討台北市的福利機構參與的情形，依政府相關法令和統計資料分析參與現況並提出建議。	民間社團參與熱烈，但政府應加強立法、輔導民間團體之參與並應訂出評鑑制度。
王有康 (1991)	公共服務民營化之研究	質化評估—以理論結合實務上外包競標方式之公共服務民營化分析。	政府民營化公共服務應考慮不同方式之利弊以乎效益與需求。
許世雨 (1992)	非營利部門對公共行政之影響	探討民營化對公共行政理論與實務上的影響。	針對非營利部門應多考慮其財務、績效問題，政府並應與民間發展出良好互動模式。
林春助 (1993)	台灣地區民間福利機構參與社會服務之研究	探討民間機構對於政策的意向、回應與面臨之問題，並勾勒出政策應有的方向和角色定位。	政府部門方面應輔導民間機構、以實驗創新服務模式、創造市場競爭條件。

<p>廖啟復 (1994)</p>	<p>社會福利民營化政策之分析—台北市社會局與民間受委託機構的互動關係</p>	<p>探究受委託機構之組織自主性是否會因資源依賴社會局而受限，以及良好的委託互動關係為何。</p>	<p>政府單位應瞭解民間機構之考量、建立績效評估制度與良好協調互動過程、加強委託關係認定、成立客觀公共評選小組等。</p>
<p>林碧茹 (1996)</p>	<p>購買服務契約執行過程之研究—以高雄市政府社會科委託民間機構辦理社會福利服務為例</p>	<p>瞭解目前高雄市政府委託辦理福利服務的情形，並著重於購買契約的執行與互動情形。</p>	<p>政府應積極輔導民間參與、加強與民間機構之溝通、增加服務人力、契約委託定義應明確清楚，並建議可做跨縣市執行情形之比較研究。</p>
<p>蘇淑慧 (1996)</p>	<p>現階段台灣地區社會福利機構公辦民營狀況之分析</p>	<p>瞭解目前公辦民營狀況，對於目前和政府合作辦理福利服務機構之過程與結果之質化分析；並提出具體建議供政策參考。</p>	<p>建議政府單位應以主導和支持性角色協助民間參與，建立制度化委託。辦法及公平評鑑制度。</p>



## 第二節 台中地區老人安養護的相關文獻

本研究以台中市地區為主。研究對象——台中市仁愛之家，為台中市政府設立，收容對象為台中市民，屬台中市安養護機構。以下擬就台中市的老人安養護文獻略作概述，並整理作成一覽表。

### 台中市老人安養護的相關資料介紹

台中市截至民國九十二年底總人口數約為一百萬餘人，六十五歲以上人口數約69631人，總人口數約6.91。與台灣地區其他縣市相比較，人口老化現象較晚發生，但可預見的未來其老化速度將加速。目前台中市現有28家公、私立安養護機構（如表2.2），而其設置目的為：一、長期照護機構：以照顧罹患長期慢性疾病且需要醫護服務之老人為目的。二、養護機構：以照顧生活自理能力缺損且無技術性護理服務需求之老人為目的。三、安養機構：以安養自費老人或留養無扶養義務之親屬或扶養義務之視屬無扶養能力之老人為目的（台中市政府，2003）。

表 2.2 台中市安養護機構一覽表

機構名稱	收容類別	組織型態	地址
台中市立仁愛之家	安養	市府	台中市北屯區(406)軍功路二段 490 號
輔順將軍廟附設輔順仁愛之家	安養	財團法人	台中市北區(404)德化街 326 號
林森松柏中心(日間托老)	日間照顧	財團法人	台中市西區(403)林森路 36 號
台中市私立慈愛老人安養中心	養護	私人營業	台中市西屯區(407)長安路一段 29 巷 6 號 3 樓之 2
台中市私立福祿貝老老人安養中心	養護	私人營業	台中市西區(403)梅川東路二段 11 號 2、3、4 樓

台中市私立長生老人養護中心	養護	私人營業	台中市北屯區(406)崇德路三段 938 號
台中市私立長生老人長期照護中心	長期照護(養護 25 床)	財團法人	台中市北屯區(404)北屯路 26 號 9、10、12 樓
台中市私立明德老人養護中心	養護	財團法人	台中市中區(400)興中街 132-3 號
台中市私立杏林老人養護中心	養護	私人營業	台中市西屯區(406)西屯路三段 153-5 號 3-6 樓
台中市私立惠恩老人養護中心	養護	私人營業	台中市北屯區(406)崇德路三段 746 巷 90 號
德康養護中心	養護	私人營業	台中市東區(401)玉皇街 69 號
台中市私立老人田園養護中心	養護	私人營業	台中市西屯區(407)福雅路 550 號
台中市私立祥和老人養護中心	養護	私人營業	台中市南區(402)大慶街一段 242 號
台中市私立仁和老人養護中心	養護	私人營業	台中市南區(402)愛國街 55 號 2-5F
台中市私立大墩老	養護	私人營業	台中市西區(403)向上路一段 451 號 3-6F

人養護中心			
台中市私立國光老人養護中心	養護	私人營業	台中市西屯區(407)安林路 69-1 號
台中市私立天成長期照護中心	長期照護	私人營業	台中市中區(400)柳川東路三段 33 號 4、5 樓
台中市私立博愛老人養護中心	養護	私人營業	台中市北屯區(406)大連西路 5 巷 5 號
台中市私立永和老人養護中心	養護	私人營業	台中市北區(404)西屯路一段 250 巷 1 號
台中市私立長青老人養護中心	養護	私人營業	台中市西屯區(407)大墩二十街一一六, 一一八號一樓
台中市私立長庚老人養護中心	養護	私人營業	台中市西區(403)精誠路 72 號 4 樓
台中市私立大德老人養護中心	養護	私人營業	台中市北屯區(406)陳平路 60 巷 35, 37 號
台中市私立信望愛老人養護中心	養護	私人營業	台中市北區(404)美德街 211 號 2 至 6 樓
台中市私立真善美	養護	私人營業	台中市北屯區(406)東山路一段 50 巷 63 號

老人養護中心			
台中市私立慈恩老人養護中心	養護	私人營業	台中市北區(404)健行路 518 巷 15 弄 2 號
台中市私立安健老人養護中心	養護	私人營業	台中市西屯區(407)太原路一段 25 號
台中市私立同心居老人養護中心	養護	私人營業	台中市北屯區(406)崇德十路二段 266 號
財團法人臺中市私立永耕社會福利基金會附設臺中市永耕老人養護中心	養護	財團法人	台中市南區(402)文心南路 766, 768 號

### 第三節 公辦民營之相關文獻探討

歐美各國在經歷1930年代的全球不景氣與第二次世界大戰後，社會福利都有顯著的擴張，使得政府在公共支出不斷增加；但在1970年代之後，由於能源危機引起的全球性經濟不景氣，導致所謂的福利國家危機，包括財稅危機、經濟危機與科層危機，使得政府不得不緊縮各項公共支出；尤其社會福利支出的擴張常引發對政府官僚體系的低行政效率、福利消費行為無度乃至政策的合法性等批判（轉述沈明彥，2003）。1980年代初期開始，受到新右派思想家的影響，政府在福利服務的供給上，開始有了重大的轉折，其中最值得注意的新發展有二：一是政府逐漸減少對社會福利供給的干預範圍和程度；另一是鼓勵企業和生產機構以「契約外」的方式，提供選擇性的服務方案，使政府不在是社會福利的唯一供應者（黃源協，2001），社會福利民營化（或稱私有化）的思潮因而產生，且成為國際性的現象（Samson, 1994）。同時，英、美二國分別於柴契爾及雷根的保守主義領導下，反對國家壟斷、崇尚市場競爭機制、自由選擇的民營化政策呼聲更形甚囂塵上。

全世界的公營事業均顯現出經營績效不佳的事實，其原因與所處事業缺乏競爭、公營體制帶來的目標不明確及管控制度嚴密有關，以下茲將國內外學者之論點歸納為以下三點說明（轉引述鄭凱文，2001）：

#### 一、市場結構缺乏競爭

公營事業多屬獨佔事業、公用事業或上游工業原料等關聯性大之產業，由於缺乏競爭者及有效市場機能的運作，使得成本觀念淡薄，經營績效自然低落。

#### 二、目標不明確

許多公營事業成立的目的在達成政策性的目標，因此常須執行政府政策而犧牲效益，例如政府希望經由公營事業穩定物價、提供就業機會、外交性採購、發展策略性產業等都是可能的政策性目標。在此種情況下，主管當局自不會嚴格要求利潤目標的達成，公營事業的管理當局亦有藉口推諉績效不佳的責任，當政策性目標隨時間經過漸漸消逝，管理當局會有無所遵循的感覺。

#### 三、管控制度嚴密

公營事業為全民所有，政府自然有義務為全民做好監督的工作，因此無論在組織、人事、產品種類、定價、銷售方式、績效考核，皆受不同方式的管制。在我國的公營事業不但受「國營事業管理法」的限制，採購方面受「審計法」，營繕工程受「各機關營繕工程招標辦法」，人事受「公務人員任用法」、「公務人員考績法」，在財務功能上受「預算法」之限制。除此之外，行政機關的監督、董監事及層峰管理者的指派等手段，都是用來監督、管制公營事業的方法。在重重的監督管制體系下，不但很難應付瞬息萬變的環境，組織內部亦缺乏彈性及活力。

一般國人對於公營事業與民營化，似乎只知道其名詞，但對其中定義與內涵確有著模糊不清的印象，下面就針對公營事業與民營化之定義與內涵加以說明：

## 一、「公營事業」之定義

在界定民營化基本概念之前，並需先瞭解公營事業之意義；依學者之定義，「事業」係指為達成某種任務與目的，由一群人與物及其行為長期活動的組織體，就廣義言，「事業」同時包括組織體之形式名稱與實質活動，後者即指經營行為；而「公營事業」，係指由各級政府設置或控有過半數股份，以從事私經濟活動為目的之組織體，在此定義下之公營事業，與舊日德國行政法上之公企業（*öffentliches Unternehmen*）大致相當。亦即，公營事業應具有下列特徵：就事業經營之主體，相對於私人事業言，公營事業是以國家、政府以及公法人為事業經營之主體，並由國家掌控公營事業之經營權、人事權；就行為方式，相對於公權力行政言，公營事業之行為主要屬於私經濟範疇，原則上應受私法之規範；就事業組織型態言，包括股份有限公司、依事業組織法成立之法人、行政機關、商號、門市部等，並不以具備獨立之法律人格為限（李俊瑩，2000）。

公營事業(Public Enterprise)或稱為政府企業(Government Enterprise)，依照大英百科全書說明，是指一個企業組織，其所有權或股份部分或全部公有，且按商業原則經營，而實際經營卻受政府當局控制。我國現行法律對公營事業之規範及定義，因各該法律之立法目的或角色之不同而稍有差異，詳如下述（轉引述吳國英，2002）：

（一）會計法第四條第二項：「凡政府所屬機關，專為供給財物、勞務或其他利益，而以營利為目的，或取相當之代價者，為公有營業機關；其不以營利為目的者，為公有事業機關。」

（二）國營事業管理法第三條：「本法所稱之國營事業如左：

1. 政府獨資經營者。
2. 依事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營者。
3. 依公司法之規定，由政府與人民合資經營，政府資本超過百分之五十者。其與外人合資經營，訂有契約者，依其規定。」

（三）審計法第四十七條：「應經審計機關審核之公有營業及事業機關如左：

1. 政府獨資經營者。
2. 政府與人民合資經營，政府資本超過百分之五十者。
3. 由前二款公有營業及事業機關轉投資於其他事業，其轉投資之資本額超過該事業資本百分之五十者。」

（四）公營事業移轉民營條例第三條(民國89年11月29日修正)：本條例所稱公營事業，指下列各款之事業：

1. 各級政府獨資或合營者。
2. 政府與人民合資經營，且政府資本超過百分之五十者。
3. 政府與前二款公營事業或前二款公營事業投資於其他事業，其投資之資本合計超過該投資事業資本百分之五十者。

綜合以上說明及規範，對「公營事業」之定義為：「凡各級政府投資股權超過百分之五十之事業，依照企業方式組織經營，藉提供商品或勞務(服務)，並收取對價(報酬)者，即為公營事業。其以營利為目的或取得相當代價者為公有營業機關，不以營利為目的者為公有事業機關。」以上對公營事業之界定，主要在於事業的「所有權」及「經營權」是否為政府，如政府所有權未超過百分之五十或政府將所有事業出租予人民經營(例如台北市萬芳醫院)者，即非屬公營事業；必須政府所有股權超過百分之五十，且由政府控制經營權方屬公營事業。

在我國經濟發展過程中，國營事業扮演著相當重要的角色，國營事業對於我國的國家發展具有階段性任務，在憲法基本國策章中「發展國家資本原則」之指導下，舉凡石油煉製、電力、自來水、交通、肥料、水泥、造紙等基礎工業及金融機構，均為國家經營之事業，其主要目的為防止私人壟斷國家經濟，增加政府財政收入，追求均富的基本國策，早期國營事業對台灣經濟發展，奠定堅實基礎，貢獻弘大，以下為國營事業之重要貢獻彙整(司徒達賢等著，1997)：

- 一、開發能源，奠定經濟發展之基礎。
- 二、動員經濟資源，供應民生及農工生產之所需。
- 三、發展資本性工業，以鞏固工業根基。
- 四、增加外匯收入，節省外匯支出。
- 五、穩定經濟與增加就業機會。
- 六、培訓並支援經濟發展所需人才。
- 七、增進人民生活水準，並防止所得分配不平均。

縱使國營事業有具體之重要貢獻，但是社會福利的發展到1980年代，因為福利支出的急劇增加，因此有新保守主義興起，英國佘契爾夫人(Margaret Thatcher)的福利緊縮行動及美國雷根政府(Regan Administration)的反福利主義，主張減少國家福利支出以降低國家赤字。隨著西方福利國家危機的產生，社會福利的供給模式也逐漸轉型，在福利多元化主義的倡導下，「私有化」(privatization)潮流對社會福利有了很大的衝擊(李雅櫻，2002)。

## 二、民營化的定義

民營化，係源自英文「privatization」翻譯而來，也可翻譯為「私人化」，「民有化」「私部門化」等，按英文「privatization」一詞，首見於1983年第九版的韋伯大字典(Webster's Ninth New Collegiate Dictionary)，另依據1987年英國伯明罕大學克林士英文字典(Collins Cobulid: English Language Dictionary)對民營化的定義為：將國家擁有的公司、工業或服務，改變其所有權，而轉變成由個人或團體擁有的民營事業(吳國英，2002)。由於民營化的歷史相當短，累積的經驗也未臻完備，國際間的研究結果亦未有定論，以致於對民營化的定義各不相同，有著眼於政府在經濟活動所扮演角色減少者；亦有著重於自由化，讓市場機能發揮者；也有強調「去國有化」(Denationalization)將公共部門移轉到私人部門者，亦有強調私有資源之流通或將公共部門之服務簽

約外包者，茲將各學者之定義整理如下：

1. Cowan (1990) 認為民營化是將資產、功能、活動、組織，從政府部門手中移轉私人手中的一個過程（轉引述林明志，2002）。
2. Peacock (1988) 認為民營化是將國家對資產、股份的支配權移轉為私人所有的一個過程。
3. Savas(1987)：民營化是在更具成本效益的意義上，增加私人部門的參與，減少政府的介入，使政府成為更好的政府。
4. Hanke(1986)：所謂民營化，是為提高經濟效率與競爭能力，而縮小公營企業規模，降低其在經濟上所扮演的角色，並減少政府對經濟活動的政治干預，同時增加民間部門擁有資產的比例及增加其在經濟活動上之份量。
5. Dunleavy(1986)：民營化是永久地將目前由公共官僚體制(Bureaucracies)所完成的勞務或財貨生產活動移轉給私人公司或其他非公共性組織。
6. 陳建宏(1999)：以公營事業移轉民營條例之規定為民營化之定義，即股權移轉後，政府持股比例低於50%者，視為完成公營事業民營化。
7. 劉寧添(1993)：民營化的定義有廣狹之分，嚴謹的定義指透過資產、持股拋售，將公共部門所有權全部移轉予民間之謂。然大眾所習知之民營化尚包括股票仍為政府持有但經營權卻移轉予民間之型態，或僅將公營企業之一部分持股予以大眾化，或透過契約訂定將事業內容委諸民營，甚至不涉及所有經營權變動問題下，祇對經營管制予以放寬等等，皆屬廣義之民營化範疇。
8. 陳朝威(1990)：民營化屬於經濟自由化具體措施之一環，亦為民主化所追尋之方向。其主要意義在於政府所扮演的角色儘量縮小，以提高整體濟效率。而公營事業移轉民營是將公營事業的所有權或經營權轉讓或委託民間經營。
9. 林石春(1988)：所謂民營化(privatization)就是將經濟活動與經濟上的資源從公共部門移轉到民間部門。
10. 王良行(1988)：廣義的民營化包括由政府所執行的功能及原屬政府財產(所有權)的私有化；狹義的民營化專指公營企業之移轉私有民營，其種類分為公有私營、共有私營、私有私營等三種（轉引述吳國英，2002）。

綜合以上看法，本文對民營化的定義做總結：民營化是指一個功能、活動或組織，從公共部門移轉到私人部門，且在移轉過程中，亦將產業開放給民間自由加入，以使市場透過自由競爭而達到資源最佳的配置。

### 三、民營化形成之背景



社會福利民營化的產生，最主要可以歸納為下列幾個原因(轉引述胡俊雄，2001)：

### 1. 福利國家的危機

Savas(1987)認為社會福利民營化的形成是因為福利國家發展危機而產生的壓力，而不得不採取此方式來對應，他認為這些壓力主要來自四個方面：

1. 實用主義的壓力(pragmatic pressure)：由於政府的服務缺乏效率或過分集權化、太科層化，以及過度權威化，為達到一個較好的政府，民營化方式的社會福利則較能符合成本效益。
2. 意識型態的壓力(ideological pressure)：過於龐大的政府或政府過多介入或干預，以達到一個較小的政府。
3. 商業部門的壓力(commercial pressure)：政府的支出為整體經濟的一部分，若將這些支出轉由私人部門負責，則可經由自由市場的價格機能與利潤機能來達到更有效率的服務。
4. 民粹主義的壓力(populist pressure)：為使民眾在社會福利服務方面有更多的選擇，並使他們能夠自行定義需求，且能呈現自己的需求，進而選擇滿足需求的方式。也因為福利國家危機的壓力，使得各種主張因應而生，社會福利民營化則成為替代方案，以解決此問題。

### 2. 政府提供福利是缺乏效率的

Le Grand & Robinson(1984)指出政府福利的提供對於消費者與提供者而言，均易導致資源的浪費。對消費者而言，政府所提供的許多福利均是免費的，因而產生許多假設需求(Pseudo-demand)。以政府為提供者角色而言，則因為提供服務方案的增加以致於必須擴大組織，而形成龐大的福利科層體系，但如此一來卻導致福利的提供缺乏效率。

### 3. 由政府提供的福利常造成假平等

Le Grand(1984)認為福利國家在提供福利時常採用全民性方式，因此被批評為沒有對個人的不同需求程度而提供適當的服務，造成假平等的狀況。

### 4. 政府提供的福利往往是獨裁的

如果政府是服務的唯一提供者，則會剝奪人民選擇的自由，若民營化後，案主的需求可以因為更彈性和更多元的選擇而獲得滿足。

### 5. 政府提供服務常缺乏執行成效的考量

政府推行的福利服務常缺乏回應性(unresponsiveness)，另外也產生無效能(ineffectiveness)的結果，服務方案易形成標準化的型態，較難有創新、彈性的服務。

#### 四、民營化的目的

基於前述之原因，我國政府經審慎考量後，乃決定將公營事業逐步民營化，而民營化之主要目的有下列四點：（轉引述鄭凱文，2001；黃源協，2001）

##### 1. 增進事業經營自主權，以提高其經營績效。

公營事業員工素質一般均較民營企業為高，其所以無法發揮應有之效率以致於為人詬病，主要原因是在經營方面受到種種法規之約束；除一般民營事業需遵守之法規外，凡政府之預算法、決算法、審計法、機關營繕工程及購置定製變賣財物稽察條例、有關人事法令及各主管機關之各種規章都要遵守，而且監督之機關亦眾多，因此企業經營自主性較低，在競爭日益激烈，商場條件瞬息萬變之現代經濟環境中，不易掌握商機。

如要在現行體制內求改革，以達到公營事業經營合理化，確實困難重重。而民營化可免除不必要之干預與束縛，是促進公營事業經營合理化，提高經營績效最直接有效之方法。

##### 2. 籌措公共建設財源，加速公共投資，藉以提昇生活品質。

近二、三十年來我國經濟發展快速，公共建設增加相對緩慢，趕不上經濟發展需要，而有嚴重不足現象；為提昇生活品質，並為下一階段經濟發展奠立更好根基，必須加速公共建設。但所需經費龐大，稅收無法充分支應，如能將部份公營事業股權轉移民間，將所得資金作為公共建設財源，則政府可不必為公共建設而負擔龐大公債，有利於健全財政收支。

##### 3. 吸收市場過剩游資，紓解通貨膨脹壓力。

我國持續數年大量出超，導致貨幣供給增加快速，民間游資充斥，造成通貨膨脹壓力。為因應此情勢，政府訂定「當前物價問題因應措施方案」，透過各種管道從根本減少貨幣供給，而公營事業移轉民營，吸收民間資金，為有效方法之一。

##### 4. 增加資本市場籌碼，擴大資本市場規模，以健全資本市場之發展。

由於國內資本市場籌碼有限，投資管道不足，容易造成人為炒作，股價暴起暴落，加重投機風氣，間接影響社會安定。藉由民營化釋出公股，可增加民間投資機會及吸收國內過剩游資，以有效抑制社會瀰漫之投機風氣，並有助於資本市場之穩定與健全發展。

因此，民營化可一舉扭轉當前經濟上諸多問題，使我國經濟得以恢復健全發展。國家建設益臻完善，提升人民生活水準，實為再創長期經濟發展之重要契機。

## 五、公營事業民營化

「公營事業民營化」之定義較前述「民營化」之定義更為狹小，係指原屬公營事業之組織或企業個體，經將政府所有之財產權或大部分之股權移轉予民間部門持有，經營權亦隨同財產權移轉，由政府行政部門決策經議會同意及監督之政治模式經營方式改變為由企業之所有權人或董監事等管理當局依市場機能、公司治理機制運作之經營方式（林建宏，1995）。公營事業民營化一個廣為大家接受的定義是：「政府審慎的將國有的企業或資產售予私人。」政府在國營事業民營化的過程中，一個最重要的決策就是決定如何將公有資產移轉給私人持有的方式。但廣義的民營化除了所有權(Ownership)的移轉外，有些國家及研究學者將管理權(Control)的移轉，如「公辦民營」或「政府委託私人經營」等外包(Contracting Out)的方式，也視為民營化的另一種型式（鄭育仁，2003）。

換言之，公營事業民營化也就是由政府單位提供民間機構足以運作業務之硬體設施及相關設備；民間因免費提供之場地、設施及設備，省下許多開支，可以加強並落實服務之提供、接近需求，同時，政府也可以運用現成的民間資源，減少重新建制所需的成本，可謂是民間與政府雙贏的合作模式（范宜芳，2000）。其主要意涵為趙俊人（1997）所說的「政府退縮」，即政府將經營權與所有權予以分離，政府握有所有全代表著仍承擔著社會福利與社會服務的最終角色，而將經營權委由民間經營，以藉由市場競爭、提高行政效率、避免行政僵化的缺失等。從政府的角度來看，政府對民間福利機構的影響力主要是設備的提供、經費的提供及法令的規範；而設備及經費的提供是民間福利機構對政府最大的依賴，但政府不盡然完全作為監督者的角色。主要原因是民間福利機構有其工作的自主性和使命願景，另一方面是政府無法完全掌握民間福利機構的控制權力。

## 六、國內外實施民營化之成效

近年來，各國政府積極地推動公營企業民營化工作，已有許多國家獲得良好成效，因此，若干學者針對民營化之影響加以探究，以下就推動民營化工作較為成功的國家加以介紹（轉引述鄭凱文，2001）。

(一)國外民營化之實施成效（轉引述鄭凱文，2001）：

### 1、英國

1970年初期，英國國營事業的資本報酬率幾乎是零，而工資上漲率卻超過全國平均工資上漲率，因此，自1979年柴契爾夫人(Thatcher)組閣即大力地推動民營化的工作，民營化的範圍遍及航空、電信、汽車、石油、旅館及運輸等行業，迄今已有良好成果，不但增加政府財政收入，亦使得民營化的企業在營運績效上有長足的進步，例如：

(1)Jaguar(汽車製造公司)：開放民營的第一年(1985)盈餘增加33%。

(2)Cellular&Wire;C&W(無線電及電纜公司)：自1981年開放迄今，稅前盈餘增加四倍以上。

(3)National Freight' s(國家貨運公司)：自開放民營後，稅前盈餘增加達6 倍，員工持股比例大幅提高。

## 2、法國

1970 年代末期，法國政府正式揭棄經濟自由政策，1986 年席哈克總理上台後，頒佈公營事業開放民營實施方式第九一二號令，明定除大眾服務業及應由政府獨佔之事業外原則上均開放民營，開啟18了法國公營企業民營化的首頁。法國政府自1986 年實施民營化方案起，不但增加了國庫的收入降低政府負債，同時公營企業在開放民營之後經營效率亦為之提高，使得法企業在自由經濟發展下擁有更寬廣的發展空間。除了上述成就之外，特別要強調的是，法國政府在改善國營企業經營管理上所作的多方面努力，例如：採取「專案合約」(Program Contract)的方式，避免政治干預，成立「產業發展機構」(Institute pour leDevelopment Industriel IDI)平衡公民營企業的衝突，更加值得推崇。因此，法國政府雖擁有龐大的公營企業但營運效率卻較英、義等國為佳。

(二)國內民營化之實施成效（轉引述胡俊雄，2001）：

### 1、台北市的公設民營

台北市社會福利公設民營業務在台灣地區是開創業務的先河，台北市第一家公設民營機構—博愛兒童發展中心依「台北市政府社會福利設施委託民間專業機構辦理實施要點」，於七十四年四月一日正式委託財團法人第一兒童發展文教基金會辦理，一直到民國八十年完成「心愛兒童發展中心」委託後，八十一、二年起社會局陸續將名下主管之市有房舍委託給在台北市登記有案的民間社會福利團體或機構。而服務性質也從身心障礙福利發展到兒童福利（83 年的「正義托兒所」）、遊民照顧（82 年的「平安居」之設立）、和婦女權益服務、青少年安置和輔導、老人服務等等。

受託單位的選擇也從主動徵求特定對象轉變為公開評選。至八十九年十月底止，已正式簽訂服務契約之公設民營機構已達46 所，隨著委託業務的增加及漸趨複雜、多年的委託項目，使得上開七十三年訂的實施要點無法完整規範現有業務，於是88 年訂定「台北市市有社會福利設施委託民間團體辦理福利服務要點」並配合內政部訂頒之推動融入政府標構法及社會福利民營化實施要點以及相關法關辦理，可以說將公設民營實施過程中的受託對象、委託甄選、公告、評選、監督、經費、續約、評鑑等作了完整的規範和依據。

### 2、高雄市的公設民營

高雄市政府社會福利營化的腳步也類似台北市，早年的委託業務亦多以重殘者、無依老人、兒童及低收入精神病患者之安置收容為主。長期性的方案委託如「兒童家庭寄養服務」和老人「長青學苑」皆始於民國七十一年底。身心障礙兒童日間托育、殘障者職業訓練及家庭托育人員訓練、少年收容輔導等等則分別始自七十六、七十七和七十八年，且多係社會局主動尋求委託對象。到了民國八十

年之後，高雄市也陸續取得了籌建完成的市屬公共設施和房舍，遂開始採行「公設民營」的作法，委託合適的社會福利機構來經營，除了提供房舍及設備外，並補助一定的人事、業務費用。高雄市第一件「公設民營」委託案為民國八十三年的高雄市社會局「無障礙之家」。八十四年，以收容輔導不幸少女的「高雄市關懷中心」委託台灣世界展望會南區辦事處開辦成立。八十六年以日間托老服務、老人用品展示服務為主的長青綜合服務中心成立。未來其「公設民營」亦將持續擴展至不同服務領域。唯高雄市與台北市最大的不同點有二：一是無論方案委託或是公設民營，高雄市自推展社會福利民營化以來，受委託單位即遍及高雄縣、市、屏東、台南、台中、彰化、台北等全省各地；另一則是高雄市的民營化較近似合作模式，自始市政府即提供一定比例的各项委辦費用，「公設民營」則再加上建物。此外，高雄市的「公設民營」似較以直接服務為導向，機構數目也不及台北市。

### 3、台灣省的公設民營

台灣省社會福利政策及業務措施於兒童福利法、少年福利法、身心障礙福利法、老人福利法、兒童及青少年性交易防止條例及性侵害防治法等多項法案公佈以來，各項福利業務過速膨脹，因此為落實推展新增福利措施，而積極規劃社會福利公設民營，並訂定「台灣省委託民間辦理社會福利服務實施要點」作為實施依據，目前有三處（註：原由省府直接管理，因八十七年度精省，現由內政部中部辦公室接管，分別為台北仁愛之家（頤園—老人自費安養）、台灣省寧園安養院（重度身心障礙及癡呆症患者收容）、慎修養護中心（癱換老人暨重度身心障礙者收容養護），該三處委託予天主教台北教區、天主教新竹教區、行政院退輔會所屬台東市馬蘭榮家等辦理福利服務。其中慎修養護中心採方案委託模式。台灣省其他縣市的「公設民營」則多以殘障及老人福利設施為主。

## 七、公設民營優缺點

一般而言，對於社會福利民營化持贊成態度者，大都以經濟效益取向為出發點，認為民營化的過程可以效率化、競爭性、創新性和低成本四種效益，以下就政府及民間在辦理公設民營的優缺點做一說明：

### （一）政府委託民間辦理社會福利的優缺點

- 胡俊雄（2001）及陳菊（1997）指出，政府委託民間辦理社會福利的優點為：
- 1、避免政府部門過度擴張：運用民間既有組織，不必另行重複設置。
  - 2、減少政府財政支出：委託民間辦理，可以解決政府人力不足、員額增置困難的問題，另一方面可降低政府人事行政、設備維護等經費支出，福利服務民營化通常選擇以具有經驗或提供相同服務的機構辦理，政府部門可以省卻部分開辦的經費。
  - 3、使服務使用者獲得效率、多元及可近性的服務：民間福利提供者彼此間良性競爭下所產生的效率，在政府部門難以見到；藉由委託民間福利團體的方

式，將福利服務分散化，使得資源較能擴展到需要群；民間福利團體其具有的本地化本質，更能反應地方在地的需求；福利團體彈性的組織特性，可以較快的速度反應服務使用者新的需求，並配合需要的變動與經費多寡調整服務方案；另外也可減少政府救助的恥辱標記。

- 4、增加民眾參與的機會：要解決政府所面臨的經費縮減和稅收短缺等困境，政府部門勢必要擴大其公民參與層面，提倡政府與民間部門結合的共同生產模式，增加服務使用者更多的選擇權。而社區居民、民間團體可參與社會服務的提供，使服務的決策過程由下而上；民眾的參與更可突顯社會服務不是政府單方面的責任。
- 5、促使政府部門革新進步：因政府部門與民間福利團體不斷的求新、求變的互動，及民眾參與服務決策過程，促使公共部門以民眾服務導向為政策規劃方向，亦見接促使公共部門對原有制度及程序重新探討。最後，提高案主的自助動機：福利國家最受批評之一，是消弱家庭的功能，妨礙個人儲蓄和工作意願；然而，民營化鼓勵民間機構加入提供服務的行列，甚至自助式的服務，鼓勵個人自主、儲蓄以購買所需的福利等，都可以減少對政府的依賴。

胡俊雄（2001）及黃源協（2001）則指出，政府委託民間辦理社會福利的缺點為：

- 1、擴大社會福利服務的階層化，社會福利是使社會財富重分配，趨於公正平等，若民營化後會造成社會分化的現象，使用者的付費能力往往是其能不能享受有較好服務的關鍵，對於付費能力低或完全無力的弱勢或低收入者，即只能得到便宜或次級的服務，導致社會服務階層化。
- 2、破壞社會服務的原始宗旨及目標，社會福利服務最終目標在建設一個免於匱乏、相互關懷的社會；但是，社會福利服務透過市場機制來解決，服務成了商品化，服務即因成本計算、使用者付費能力產生變質；社會福利服務是按照人們的需要而提供服務而非付費能力；民營化正好與這個原則相反，強調市場供需關係，市場必須以價格來表示，使社會福利服務原始的互助理念消失。
- 3、促使官商在服務供給上的有所勾結，民營化在推行時，有些民間部門為要獲得政府委託的服務契約，甚至會和政府勾結，各展其謀，因此，民營化常被批評為促使官商勾結。
- 4、民間社會福利機構民營化，服務常無法持續，有些私人機構，服務熱心不夠，或認為利潤不如原先的豐富，會毀約換約，造成服務持續性不夠，時有停頓，反而造成使用者的不方便。
- 5、民間社會福利機構拒絕服從公共部門的規範，承辦公共服務的民間機構團體，常以各種方式來拒絕服務政府所規定的事項；諸如承擔義務、確立公開明朗的預算制度、僱用身心障礙者…等要求等。最後是民間社會福利機構團體可能傾向於減少對貧民或弱勢族群的服務，使服務供給有選擇特定對象之現象。

## (二) 民間福利機構承接公設民營的優缺點

施教裕(1997)指出民間福利機構承接公設民營具有以下之優點：

- 1、在業務上可以擴展服務項目和服務對象及地區。
- 2、在財務上可以增加政府補助收入並了解各種社會資源而加以有效運用。
- 3、在人事可以提昇人員工作士氣和補充各種專業人力和服務人力。
- 4、在機構場地和設備上，可以獲得政府的提供和支援。
- 5、在社會福利事業生態上可以提高機構地位和專業形象等。

由此可見民間福利機構團體與政府合作或接受委託者，除在財源上不得不借重或依賴政府的經費補助外，無論在軟體或硬體方面均表示可以近一步獲得相當的幫助和提昇，故大多積極主動爭取與政府合作或接受委辦的機會。

而民間單位承接公設民營後所呈現的問題或缺點，黃源協(2001)及唐啟明(1997)指出如下：

- 1、政府所援用法令及契約之規範限制過多，如在徵求公告方式、業務、人事、收費標準、服務地區範圍及對象等方面，均使受託機構營運之自主性受到束縛和限制。
- 2、民間社會福利機構在經營管理上需負擔相當龐大的財務虧損之風險及責任，反之，即使有盈餘，在用途上易受到限制或需繳納回饋金；此外，在營運成本及投資報酬上，事實上仍難以精確預估，加上契約期間不確定或不夠長，均增加營運的風險。
- 3、與政府部門間之協調溝通不易、耗時費力，且政府部門之行政監督、財務保管及會計核銷等作業繁複和令人困擾。
- 4、民間社會福利機構對受託設施的硬體建築設計或空間運用規劃以及裝潢施工，因未必得以事先或即時參與，故一旦接受委託受，在管理上及使用上均有相當的不便，不但無法滿足使用者的期許與需要，且無法要求政府部門立即變更或修改。
- 5、需配合政府要求對特定服務對象辦理特定工作項目，如間收容低收入戶、身心障礙或受暴婦女等服務對象，及辦理相關婦女及治療工作項目，不僅影響到機構其他服務項目的推展，同時造成本身營運管理的不便和對外市場競爭上的不利或負擔。
- 六、與政府合作或委辦的補助經費不足或未能補助專業人力的費用，致無法提昇服務品質；最後是專業化與傳統志願精神的衝突，由於政府的補助，使機構財源充足，也為核銷經費，造成組織成員浪費與計較。

## 八、小結

沈明彥(2003)以資源相互存模式來分析契約委託下政府部門與民間志願機構間的關係，認為二者既是夥伴也是對手，既是依賴同時也相互對抗。就互賴的觀點來說，政府與民間雙方均提供了彼此生存發展具有重要影響的資源。從政府流

向民間非營利組織的資源包括經費挹注、專家及技術的支援、政治支持、存在正當性及得以影響政策的權利。民間非營利組織流向政府的資源則是服務供應、政治資源的創造、政治支持及正當性。另依據資源的重要性、可替代性及驅使對方提供資源的能力，而有不同程度的依賴。就對抗的觀點來看，二者之間各自的自主性都受到牽制。以民間的非營利組織來說，財務的依賴是主要因素，接受政府的經費也就要接受對經費使用的監督；而政府那種要馬兒好又要馬兒不吃草的補助政策，使得民間組織不得不採另闢財源、組織結盟抗衡、甚或選擇高利潤的方案以平衡收支等因應之道。

簡言之，「公設民營」仍需一個完整的制度環境，如標準化的成本設計、周密化的法令規章來規範福利的服務品質。雖然政府和民間福利機構之間的關係存在著有點矛盾，但彼此又相互依賴。因此，「公設民營」的政策實施，若政府和民間福利機構是處於「競爭」相互猜忌的局面，最後是兩敗俱傷。若是政府和民間福利機構處於「合作」共同努力的局面，最後是兩造雙贏。



## 第三章 研究方法

### 第一節 研究方法選取

質性研究法和量化研究法在本質上、哲理上，以及對事物的假設上都有差異（簡春安, 1998），各自有不同的長處與邏輯，並且對於不同問題和目的也有「各得其所」之考量（高薰芳等譯, 2000）。質性研究乃指任何不是經由統計設計或其他量化手續而蒐集和分析資料的方法（徐宗國譯, 1997），它是自然的（naturalistic），偏好對受訪者做生動的（in vivo）觀察與訪問，而非採取科學研究的去脈絡（decontextualizing）取向。質化研究的長處主要是得自於歸納性取向，強調文字的描述與呈現，而非數字，著眼特別的情況或人物，不只是對於這些發生的具體事件及行為感到興趣，也對於研究參與者如何瞭解這些事物，以及他們的了解是如何影響他們的行為感到興趣（轉引述杜瑛秋, 2004）。

質化研究特別適用於以下研究目的（高薰芳等譯, 2001）：1. 瞭解意義：對研究參與者賦予事件、情境和行為的意義之探討，以及他們對於人生和經驗的意義。

2. 瞭解特定的情境：瞭解參與者活動的特定情境，以及這些特定情境對他們的行動產生的影響。3. 界定未預期的現象及其影響，並為後者歸納出新的理論。4. 瞭解歷程：瞭解事件及行動發生的過程。另一方面，以適用條件來說，質化研究適用的條件有：1. 進入一個很不熟悉的社會系統時；2. 在一個不具控制和正式權威的情境中；3. 在低度的觀念概念化和缺乏學說建構的背景下；4. 適用於描述複雜的社會現象，需要案主的主觀理念，以及實際參與者客觀印象的表現時；5. 適應於定義一個新概念和形成新假設時。反觀量化研究法的適用條件為：1. 所要研究的環境和文化，事先已有大量的資料時；2. 容易接近案主，資料收集較為容易時；3. 比較容易控制，或稍具權威背景時；4. 若研究的目標是要尋求變項與變項之間的變異、關連、因果時（簡春安、鄒平儀, 1998）。

### 第二節 資料收集的方法

質化研究中資料收集的基本方式有三種：1. 觀察（對受訪者、研究場域及對自己）2. 訪談3. 文獻或檔案回顧（王金永等譯, 2000），而使用上述的方法，從不同的個人或情境收集資訊就是三角驗證法（Triangulation）（高薰芳等譯, 2001）。又稱為多元交叉法。因此本研究使用資料的多元交叉法（Data triangulation）及觀察者的多元交叉法（Observer triangulation），將收集到的不同類型資料整合，增進研究的嚴謹性與可信性。本研究資料收集方法分述如下：

#### 一、團體訪談法（focus group）

團體訪談又稱焦點團體（focus group），或稱為焦點訪談法

(focusinterview)，其為一種質性研究方法。焦點團體訪談特別適合用來研究組織，與環境中既有的社會網絡專業性議題，其在進行需求評估、組織變遷以及瞭解案主或員工對政策或實務工作的看法時，特別有幫助；同時，也適合用來瞭解看法或意見，而非個別性的故事（王金永等譯, 2000）。焦點團體法由一個團體中介者（通常為研究者）針對研究者所要進行研究之主題，負責引導團體成員互動、討論、不偏離主題，以收集符合研究主題所需之資料（胡幼慧, 1996；歐素汝譯, 1999）。焦點團體法的特色是能夠在短時間內針對研究議題，引導並觀察到大量的語言互動和對話，讓團體成員能有相當程度的參與，並能有所謂即興反應的效果，使成員能用自然習慣的語言，去表達、挑戰，並反應各個成員的經驗和解釋，研究者可以從此對話和互動取得資料和洞識（insight）。焦點團體法基本上有五項研究上的優勢：1. 探索一項較新的研究領域與方向。2. 可以根據受訪成員的經驗洞察、發展出具體的假設。3. 評量不同地點、不同人口群的差異特質。4. 對以往研究的結果，尋求參與者的解釋。5. 研究者可在研究過程中擴大探討範圍、接觸十分具體的面向、深入情感、認知、評價意義，並引發以往的經驗和現有意義之間關連的說詞（David, 1998；胡幼慧, 1996）。

由於資料的收集，來自於團體的對話，團體組成的結構相當重要。首先，團體組成大小方面，以6-10位參與者是最適當、最典型的數量，可避免太少或太大壓力，假如少於五個參與者，團體的互動將有所限制；問題數通常介於8-12題較為恰當，而進行的長度普遍需要持續一到二小時，進行時間如果過短將造成收集資料有限，反之，進行時間如果過長則造成團體成員在精神、體力上可能無法負荷，而良好的團體組成設計可以引發參與成員的熱烈討論，研究者便可收集到豐富的研究資料（Richard, 1998）。

其次，團體數目方面，研究者需考量重點是在資料的多樣性，而非樣本數，如同Glaser & Strauss曾提出的「理論上的飽和」一樣，取樣直到資料差異性不再出現即可（David, 1998；Richard, 1998）；而又從另一個經濟效益的層面來考量，如果多實施一個焦點團體，並不見得會多增加「新」的意見的話，則以不多增為原則（胡幼慧, 1996）。反觀是，只使用一個團體資料會比較冒險的，研究者必需擔心收集的資料可能無法使用或資料收集不夠，而難以進行資料分析。因此，使用3-5個焦點團體是典型數目，其應足以達到飽和狀態的要求。料。

再者，成員組成特質方面，可根據研究問題來決定團體的成員組成。一般而言，如以團體動力作考量，成員的社會人口背景同質性（homogeneous）愈高則愈佳，同質性質包括有人口特質的同質、共同經驗的同質，理由是同質成員有分享共同的背景或經驗，成員彼此溝通、意見和經驗等對話效果較佳，相似的情境脈絡也可以在表達衝突或關心時，促使其有安全感、信任感，而不同社會地位、教育背景、不同輩份，一起訪談，容易傷害討論進行，造成偏頗、不安，甚至拒絕發言的現象。另外，研究者可基於研究目的的考量，使成員特質具有區隔性（segmentation），意謂同主題下使用多個團體，團體內同質，團體外異質，以取得不同的觀點（David, 1998：47；胡幼慧, 1996）

## 二、觀察法

觀察法以觀察者角色可分為完全參與、完全觀察、觀察者參與、參與者觀察。可藉由對觀察的情形做深度的描述、記錄，成為觀察日誌。

## 三、文獻資料

研究者將收集國外相關的文獻資料，以及國內曾經舉辦相關的研討會、座談會的資料，作為研究參考之文獻資料。

### 第三節 研究對象與取樣

本研究採行立意取樣，其取樣之原則採立意取樣中的同質性樣本 (homogeneous samples) 取樣方法 (簡春安、鄒平儀, 1998)，其目的在對這群有相類似工作經驗的樣本，做深度的了解。因此以在仁愛之家相關工作經驗之行政人員、社工員、醫護人員為研究對象，目的在瞭解行政人員、社工員、醫護人員在實務工作經驗中所面臨的狀況、運作、困境、期待，及行政人員、社工員、醫護人員對仁愛之家是否採用公辦民營運作制度的認知、態度、參予能力、意願、期待……等。研究者從仁愛之家行政系統中，從決策人員以至於實務推動人員全體同仁為研究對象；再從學術界內，以曾在各大專院校社會工作學系及相關科系 (如公共衛生學系) 內，開設「老人(長期)照顧」相關課程之教師為基礎樣本選樣；選取適當而有代表性的對象作為深入訪談的目標人口。每次訪談後立即進行資料分析，在整個研究過程中，資料蒐集與資料分析同時進行，並且資料分析結果導引接續的資料蒐集 (Glaser, 1992; Strauss&Cobin, 1990)。

各體系抽樣人數如下說明：

- (一) 仁愛之家行政系統內---從決策人員以至於實務推動人員全體同仁為研究對象，共計 10 人(表 3.1)。
- (二) 學術界內---以曾在各大專院校社會工作學系及相關科系 (如公共衛生學系、護理學系) 內，開設「老人(長期)照顧」相關課程之教師為基礎樣本選樣，選取樣本數為 5 人(表 3.2)。

表 3.1 仁愛之家受訪對象基本資料一覽表

受訪者	性別	年齡	現職工作 年資年/月	過去相關 年資年/月	學歷	專業背景
TJ1	男	55	0/9	6/0	大學	行政背景
TJ2	男	42	15/0	4/0	大學	行政背景
TJ3	男	61	31/10	4/0	高中	其他
TJ4	男	50	18/0	12/0	大學	社工背景
TJ5	女	54	30/0	0/0	大學	行政背景
TJ6	男	36	3/0	7/10	大學	行政背景
TJ7	女	44	23/01	0/0	大學	行政背景
TJ8	男	39	10/05	1/06	大學	行政背景
TJ9	男	37	0/01	9/0	研究所	社工背景
TJ10	男	58	0/05	19/06	大學	行政背景

表 3.2 學術界受訪對象基本資料一覽表

受訪者	性別	年齡	任職學校	級職	學術背景	學歷
SE1	男	50	國立大學	副教授	社會工作	博士
SE2	男	48	私立大學	副教授	社會工作	博士
HE1	男	46	私立大學	教授	預防醫學	博士
HE2	女	48	私立大學	副教授	護理學	博士
HE3	女	42	私立大學	助理教授	護理學	博士

## 第四節 研究嚴謹性

嚴謹性是指質性研究的發現具有真實性 (authentic) 和解釋被信賴的 (credible) 程度 (王金永等譯, 2000), 即信度 (reliability) 與效度 (validity)。然而, 因持傳統實證主義 (positivism) 中量化研究者所關注的「客觀分類計量」、「普遍法則的尋找」、「因果假設」, 與質化研究者強調「社會事實的建構過程」, 以及「人們在不同的、特有的文化社會脈絡下的經驗和解釋」有所不同, 如要以量化研究的研究價值和判斷標準來判斷質化研究則有失公平。Lincoln 和 Guba (1984) 認為質化研究的信度是指可重複性 (replication), 效度則是指可靠性、穩定性、一致性、可預測性、正確性。Deborah .K (1998) 也提出如下列的控制質性研究信、效度的方法 (王金永等譯, 2000) :

1. 確實性 (credibility) 即內在效度, 指質化研究資料真實的程度, 即研究者真正觀察到所希望觀察。有五個技巧可增加資料的真實性: (1) 增加資料確實性的機率, 方法包括研究情境的控制、資料一致性的確定、資料來源多元化。(2) 研究同儕的參與討論。(3) 相異個案資料的收集。(4) 資料收集上有足夠的輔助工具。(4) 資料的再驗證性。

2. 可轉換性 (transferability): 即外在效度, 指經由受訪者所陳述的感受與經驗, 能有效的做資料性的描述與轉換成文字陳述, 增加資料可轉換性的技巧為深厚描述 (thick description), 即指資料的可比較性與詮釋性。

3. 可靠性 (dependability): 指內在信度, 乃指個人經驗的重要性與唯一性。因此, 如何取得可靠性的資料, 是研究過程中運用資料收集策略的重點, 研究者必須將整個研究過程與決策加以說明, 以供判斷資料的可靠性。

綜合上述對質化研究嚴謹性的定義、介紹與控制可採取的方法、策略, 研究者在此研究中採取下列幾個方式以控制、增進研究的嚴謹性與品質。

1. 採取資料的多元交叉法, 研究者使用團體焦點深度訪談、參與觀察以及文獻等方法收集資料, 並運用錄音、摘要記錄、逐字稿、觀察日誌等工具, 以保留資料的完整性, 增進研究的真實性。

2. 研究過程中不管是問題的擬定、資料的收集、分析與結果的發現, 不斷與指導教授、實務工作中的同儕做討論與分享, 以發覺研究者可能產生的盲點, 避免研究者偏誤的產生。

3. 研究者對於研究過程以及運用資料收集的決策加以說明, 而資料分析後會不斷與原始資料作查核、比較, 以判斷資料的可靠性。

## 第四章 研究結果與討論

本研究以在仁愛之家相關工作經驗之行政人員、社工員、醫護人員為研究對象，目的在瞭解行政人員、社工員、醫護人員在實務工作經驗中所面臨的狀況、運作、困境、期待，及行政人員、社工員、醫護人員對仁愛之家是否採用公辦民營運作制度的認知、態度、參予能力、意願、期待……等。研究者從仁愛之家行政系統中，從決策人員以至於實務推動人員全體同仁為研究對象；再從學術界內，以曾在各大專院校社會工作學系及相關科系(如公共衛生學系)內，開設「老人(長期)照顧」相關課程之教師為基礎樣本選樣；選取適當而有代表性的對象作為深入訪談的目標人口，探討仁愛之家公辦民營之可行性；以十五位現在正工作於仁愛之家或學術單位的資深行政工作、實務工作與教學工作者為研究樣本；本章將研究結果分述為五節，第一節討論不同背景受訪者對公辦民營意義之認知，第二節討論目前機構經營上最成功的地方或推動得最好的服務為何，第三節針對目前機構的優勢、劣勢及經營上最大困難因素探討，第四節討論如何突破機構目前經營瓶頸或困境，第五節討論公辦民營可以解決目前的問題嗎。

### 第一節 不同背景受訪者對公辦民營意義之認知

「公營事業民營化」之定義較前述「民營化」之定義更為狹小，係指原屬公營事業之組織或企業個體，經將政府所有之財產權或大部分之股權移轉予民間部門持有，經營權亦隨同財產權移轉，由政府行政部門決策經議會同意及監督之政治模式經營方式改變為由企業之所有權人或董監事等管理當局依市場機能、公司治理機制運作之經營方式(林建宏，1995)。公營事業民營化一個廣為大家接受的定義是：「政府審慎的將國有的企業或資產售予私人。」政府在國營事業民營化的過程中，一個最重要的決策就是決定如何將公有資產移轉給私人持有的方式。但廣義的民營化除了所有權(Ownership)的移轉外，有些國家及研究學者將管理權(Control)的移轉，如「公辦民營」或「政府委託私人經營」等外包(Contracting Out)的方式，也視為民營化的另一種型式(鄭育仁，2003)。

我們從團體訪談當中，就受訪者認知意義，將其觀點歸納為四個概念因素，分別是「行政觀點要素」、「制度觀點要素」、「醫療照護觀點要素」與「健康觀點要素」。首先就受訪者不同背景對公辦民營意義認知之差異比較說明如下：(表 4.1)

「行政觀點要素」：其認知係「公辦民營即是政府透過行政政策委託民間辦理原由政府提供的福利服務事業，而政府僅站在監督立場。」

「制度觀點要素」：其認知係「公辦民營強調透過有系統的制度管理達到有效的經營運作。」

「經濟觀點要素」：其認知係「即狹義所指避免政府經營虧損，由民間自負盈虧。」

「資源觀點要素」：其認知係「政府善用民間資源，藉由委託民間辦理，期能達到資源共享，政府民間雙贏的局面。」

表 4.1 對公辦民營意義認知四個觀點要素

受訪者 編號	行政觀點要素	制度觀點要素	經濟觀點要素	資源觀點要素
	✓	✓	✓	✓
TJ1	✓	✓	✓	✓
TJ2	✓			
TJ3	✓	✓	✓	
TJ4	✓			
TJ5				
TJ6	✓	✓		
TJ7	✓			
TJ8	✓	✓	✓	✓
TJ9	✓	✓	✓	✓
TJ10	✓			
SE1				
SE2	✓	✓	✓	✓
HE1	✓	✓	✓	✓
HE2	✓	✓	✓	✓
HE3				
	✓			
	✓	✓		
計	15	10	8	7

表 4.2 受訪者背景不同對公辦民營意義認知之比較表

受 訪者 背 景	概念 因素			
	行政觀點 要素	制度觀點 要素	經濟觀點 要素	資源觀點 要素
仁愛之家	10	6	5	4
學術界	5	4	3	3

在四個公辦民營意義觀點要素中，受訪者 15 人中最多有 15 人的認知傾向於「行政觀點要素」，也就是 100% 的受訪者擁有較一般性的公辦民營意義之認知，受訪者 15 人中最少有 7 人的認知傾向於「資源觀點要素」，也就是 47% 的受訪者擁有資源共享的公辦民營意義之認知(表 4.2)。以下將以受訪者所述內容說明之。

#### 一、行政觀點要素

TJ3：「...ㄉ，公辦民營就是政府透過行政程序委託民間團體去辦的嘛，這是政策性的啦，現在很多機構多嘛這樣子，....」

HE3：「政府為落實其行政作為，展現其行政效率所採取的策略...」

#### 二、制度觀點要素

TJ4：「...公營機構過去就是有一些管理上的缺失，所以政府要透過公辦民營的制度運用改善營運績效.....」

SE2：「..公辦民營其實是一種制度的運用，為要提昇管理效率.....」

#### 三、經濟觀點要素

TJ8：「...主要是想要避免虧損，覺得公家的總是成本花費高，認為公辦民營可以降低成本.....」

SE1：「.....從經營角度，民營的總是比較會開源節流，達到避免浪費.....」

#### 四、資源觀點要素

TJ2：「....政府立場希望透過民間經營，政府監督，發揮民間經營管理的能力，達到政府與民間雙贏的目的.....」

SE2：「.....為要提昇管理效率，使政府的硬體資源與民間管理的資源結合產生最好的效能.....」



## 第二節 目前機構經營上最成功的地方或推動得最好的服務

台中市立仁愛之家設立於民國六十二年元月，原名為台中市立綜合救濟院。民國六十五年七月一日更名為台中市立仁愛之家，專責收容本市孤苦無依、乏人奉養、生活可以自理之低收入老人，除提供老人物質生活的滿足外，並規劃各類社團活動、福利服務，豐富老人生活，提昇生活品質。民國八十七年七月一日台中市政府鑒於街頭遊民日益增多，為緩和社區壓力及改善遊民生活條件，乃指示本家成立遊民收容所，辦理安置本市流浪街頭、孤苦無依遊民之收容工作。目前院民總人數 193 人，男生 122 人，女生 71 人，人口結構集中於 70-89 歲。

我們從團體訪談當中，就受訪者認為目前機構經營上最成功的地方或推動得最好的服務，將其觀點歸納為四個概念類別，分別是「完善老人服務」、「團隊性服務」、「護理處理完美成功」與「立即性協助」。首先就受訪者不同背景對公辦民營意義認知之差異比較說明如下：(表 4.3)

- 「完善老人服務」：其意義係「提供給老人的服務周全完善，頗具人性化之服務。」
- 「團隊性服務」：其意義係「各種提供的服務強調團隊性專業整合的共同參與服務。」
- 「護理處理完美成功」：其意義係「對於老人身體方面的護理善盡責任，沒褥瘡沒臭味。」
- 「立即性協助」：其意義係「老人所需要的各種服務，無論主被動的發覺，均立即予以有效處理。」

表 4.3 目前機構經營上最成功的地方或推動得最好的服務項目概念類別

受訪者 編號		完善老人服務	團隊性服務	護理處理完美 成功	立即性協助
		✓	✓		✓
TJ1		✓	✓	✓	
TJ2		✓			
TJ3					
TJ4		✓		✓	
TJ5		✓			
TJ6		✓	✓		
TJ7					✓
TJ8		✓	✓		✓
TJ9				✓	
TJ10		✓	✓		
SE1		✓			
SE2		✓	✓	✓	
HE1		✓			✓
HE2		✓	✓	✓	✓
HE3				✓	
			✓	✓	
			✓		
計	15	11	9	7	5

表 4.4 受訪者背景不同認為目前機構經營上最成功的地方  
或推動得最好的服務項目之比較表

受訪者背景	完善老人服務	團隊性服務	護理處理完美成功	立即性協助
仁愛之家	8	5	3	3
學術界	3	4	4	2

在四個經營上最成功的地方或推動得最好的服務項目類別中，受訪者 15 人中最多有 11 人的認為傾向於「完善的老人服務」，也就是 73% 的受訪者認為整體的老人服務是完美的，受訪者 15 人中有 5 人的認為是「立即性協助」，也就是 33% 的受訪者覺得機構立即性為老人的需求提供服務是經營上成功的地方(表 4.4)。以下將以受訪者所述內容說明之。

#### 一、完善老人服務

TJ5：「...就我長年的工作觀察，我覺得我們對老人的服務是有用心在做啦.....」

SE2：「...我到訪過仁家幾次，發覺對老人的服務蠻有愛心的.....」

#### 二、團隊性服務

TJ2：「...機構中人力還算充足的啦，而且彼此間都能互相合作.....」

HE1：「.....據我從側面的了解，市立仁愛之家應有足夠的人力做好團隊的服務，口碑也還不錯.....」

#### 三、護理處理完美成功

TJ9：「....護理服務及處理真的做得不錯，老人們很少有褥瘡.....」

HE2：「...市立仁愛之家給人的印象就我所知在護理處理及服務上是有一定的水準的.....」

#### 四、立即性協助

TJ7：「...人性化的關懷，並且以服務為導向位老人即時的服務，不在利基上營運.....」

HE1：「.....口碑也還不錯，同時強調立即性的服務.....」

### 第三節 目前機構的優勢、劣勢及經營上最大困難因素

施教裕（1997）指出民間福利機構承接公設民營具有以下之優點：

- 一、在業務上可以擴展服務項目和服務對象及地區。
- 二、在財務上可以增加政府補助收入並了解各種社會資源而加以有效運用。
- 三、在人事可以提昇人員工作士氣和補充各種專業人力和服務人力。
- 四、在機構場地和設備上，可以獲得政府的提供和支援。
- 五、在社會福利事業生態上可以提高機構地位和專業形象等。

由此可見民間福利機構團體與政府合作或接受委託者，除在財源上不得不借重或依賴政府的經費補助外，無論在軟體或硬體方面均表示可以進一步獲得相當的幫助和提昇，故大多積極主動爭取與政府合作或接受委辦的機會。

而民間單位承接公設民營後所呈現的問題或缺點，黃源協（2001）及唐啟明（1997）指出如下：

- 一、政府所援用法令及契約之規範限制過多，如在徵求公告方式、業務、人事、收費標準、服務地區範圍及對象等方面，均使受託機構營運之自主性受到束縛和限制。
- 二、民間社會福利機構在經營管理上需負擔相當龐大的財務虧損之風險及責任，反之，即使有盈餘，在用途上易受到限制或需繳納回饋金；此外，在營運成本及投資報酬上，事實上仍難以精確預估，加上契約期間不確定或不夠長，均增加營運的風險。
- 三、與政府部門間之協調溝通不易、耗時費力，且政府部門之行政監督、財務保管及會計核銷等作業繁複和令人困擾。
- 四、民間社會福利機構對受託設施的硬體建築設計或空間運用規劃以及裝潢施工，因未必得以事先或即時參與，故一旦接受委託受，在管理上及使用上均有相當的不便，不但無法滿足使用者的期許與需要，且無法要求政府部門立即變更或修改。
- 五、需配合政府要求對特定服務對象辦理特定工作項目，如間收容低收入戶、身心障礙或受暴婦女等服務對象，及辦理相關婦女及治療工作項目，不僅影響到機構其他服務項目的推展，同時造成本身營運管理的不便和對外市場競爭上的不利或負擔。
- 六、與政府合作或委辦的補助經費不足或未能補助專業人力的費用，致無法提昇服務品質；最後是專業化與傳統志願精神的衝突，由於政府的補助，使機構財源充足，也為核銷經費，造成組織成員浪費與計較。

我們從團體訪談當中，就受訪者認為目前機構經營上最大的困難因素，將其觀點歸納為四個困難概念因素，分別是「收容量下降」、「房舍老舊」、「工作人力不足」與「財政困難」。首先就受訪者不同背景對機構經營上最大的

困難因素比較說明如下：(表 4.5)

「收容量下降」：其意指「機構收容老人的數量大大得比以前降低。」

「房舍老舊」：其意指「現有建築物已年久失修，逐漸失去吸引力與經營管理上的優勢。」

「工作人力不足」：其意指「機構內對老人所必須提供的服務在人力的運用上已呈現不足，明顯降低民眾口碑。」

「財政困難」：其意指「政府的財政困難使原編列預算被打折扣，降低服務的資金運用。」

表 4.5 目前機構經營上最大的困難因素

受訪者 編號		收容量下降	房舍老舊	工作人力不足	財政困難
			✓	✓	✓
TJ1		✓	✓	✓	✓
TJ2		✓			
TJ3		✓			✓
TJ4		✓			
TJ5				✓	
TJ6		✓	✓		
TJ7		✓			
TJ8		✓	✓		✓
TJ9		✓		✓	
TJ10		✓	✓		✓
SE1				✓	
SE2		✓	✓		✓
HE1		✓			
HE2		✓			
HE3			✓		
				✓	
				✓	
計	15	13	7	7	6

表 4.6 受訪者背景不同認為目前機構經營上最大困難之比較表

受 訪者背景	概念 因素 人次	收容量下降	房舍老舊	工作人力不 足	財政困難
仁愛之家		10	5	3	4
學術界		3	2	4	2

在四個經營上最困難的因素中，受訪者 15 人中最多有 13 人認為是「收容量下降」，也就是 87% 的受訪者認為機構的收容有明顯的下降，受訪者 15 人中有 6 人的認為是「財政困難」，也就是 40% 的受訪者覺得機構經營所需的預算上常被刪減是當今困難的地方(表 4.6)。以下將以受訪者所述內容說明之。

#### 一、收容量下降

TJ10：「……經營的瓶頸在需要照顧的老人數量在減少，如何增加人數是問題……」

HE3：「……從歷年的收容人數知道收容量在下降，如何提昇是目前的困境之一……」

#### 二、房舍老舊

TJ3：「……本家除了環境優雅，男女養護室服務很好，但房舍已老舊又建照問題尚未解決……」

SE2：「……幾次的到訪發現房舍確實較為老舊需要更新，如何改善……」

#### 三、工作人力不足

TJ1：「…目前的經營可以說是財政困難，人員老化……」

TJ5：「……最大的困難是人員不夠，又需要有人來為老人服務……」

#### 四、財政困難

TJ1：「…目前的經營可以說是財政困難，人員老化……」

TJ10：「……政府財力不好，照顧會較差，…政府財力負擔越來越重，連帶排擠福利支出……」

#### 第四節 如何突破機構目前經營瓶頸或困境

胡俊雄（2001）及黃源協（2001）則指出，政府委託民間辦理社會福利的缺點為：

- 一、擴大社會福利服務的階層化，社會福利是使社會財富重分配，趨於公正平等，若民營化後會造成社會分化的現象，使用者的付費能力往往是其能不能享受有較好服務的關鍵，對於付費能力低或完全無力的弱勢或低收入者，即只能得到便宜或次級的服務，導致社會服務階層化。
- 二、破壞社會服務的原始宗旨及目標，社會福利服務最終目標在建設一個免於匱乏、相互關懷的社會；但是，社會福利服務透過市場機制來解決，服務成了商品化，服務即因成本計算、使用者付費能力產生變質；社會福利服務是按照人們的需要而提供服務而非付費能力；民營化正好與這個原則相反，強調市場供需關係，市場必須以價格來表示，使社會福利服務原始的互助理念消失。
- 三、促使官商在服務供給上的有所勾結，民營化在推行時，有些民間部門為要獲得政府委託的服務契約，甚至會和政府勾結，各展其謀，因此，民營化常被批評為促使官商勾結。
- 四、民間社會福利機構民營化，服務常無法持續，有些私人機構，服務熱心不夠，或認為利潤不如原先的豐富，會毀約換約，造成服務持續性不夠，時有停頓，反而造成使用者的不方便。
- 五、民間社會福利機構拒絕服從公共部門的規範，承辦公共服務的民間機構團體，常以各種方式來拒絕服務政府所規定的事項；諸如承擔義務、確立公開明朗的預算制度、僱用身心障礙者…等要求等。最後是民間社會福利機構團體可能傾向於減少對貧民或弱勢族群的服務，使服務供給有選擇特定對象之現象。

我們從團體訪談當中，就受訪者認為目前機構經營上期待突破瓶頸或困境的概念類別，將其觀點歸納為四個突破困境的概念因素，分別是「修正收容老人的標準」、「更新老舊房舍」、「企業化管理的經營」與「服務內容的轉型」。首先就受訪者不同背景對機構經營上期待突破瓶頸或困境的概念類別比較說明如下：（表 4.7）

「修正收容老人的標準」：其意指「機構收容老人的標準重新思考審慎修正訂定，擴大收容的對象。」

「更新老舊房舍」：其意指「現有建築物已年久失修，逐漸失去吸引力與經營管理上的優勢，勢必逐年有效更新。」

「企業化管理的經營」：其意指「透過企業化管理精神的應用，使經營



更符合效率、效果、效益。」

「服務內容的轉型」：其意指「目前的服務內容項目不足以滿足民眾的需求，如何考慮更有創意性的服務品項，吸引及擴大服務的量與質。」

表 4.7 目前機構經營上期待突破瓶頸或困境的概念類別

受訪者 編號	修正收容老人 的標準	更新老舊房舍	企業化管理的 經營	服務內容的轉 型
	✓	✓		✓
	✓	✓		
TJ1			✓	✓
TJ2	✓	✓		
TJ3	✓	✓	✓	✓
TJ4				
TJ5	✓	✓	✓	✓
TJ6	✓			
TJ7	✓	✓	✓	
TJ8				✓
TJ9	✓	✓	✓	
TJ10				✓
SE1	✓			
SE2	✓	✓	✓	
HE1	✓	✓		✓
HE2	✓	✓	✓	✓
HE3	✓			
	✓	✓	✓	✓
計	15	12	9	9

表 4.8 受訪者背景不同認為目前機構經營上期待突破瓶頸或困境的概念類別

受 訪 者 背 景	概念 因素 人 次	修正收容老 人的標準	更新老舊房 舍	企業化管理的 經營	服務內容的轉 型
仁愛之家		10	8	5	6
學術界		5	4	4	3

在四個經營上期待突破瓶頸或困境的概念類別中，受訪者 15 人中最多有 15 人認為是「修正收容老人的標準」，也就是 100% 的受訪者認為機構的收容有明顯的下降，需要有效調整收容標準；受訪者 15 人中有 9 人的認為是「企業化管理的經營」與「服務內容的轉型」，也就是 60% 的受訪者覺得機構經營需要有企業經營管理的精神，同時在服務內容上更要有創新的服務內容提供(表 4.8)。以下將以受訪者所述內容說明之。

#### 一、修正收容老人的標準

TJ1：「...公營機構受法規、命令拘束，包括收容、採購，應該修正改善.....」

HE3：「...如果仁家要繼續經營下去，勢必在老人收容的標準上予以適當修正，以使收容的量增加.....」

#### 二、更新老舊房舍

TJ3：「...對院民的安置收容條件放寬，同時逐年改建老舊房舍.....」

SE2：「...幾次的到訪發現房舍確實較為老舊需要更新，如何改善，政府要能夠有效規劃.....」

#### 三、企業化管理的經營

TJ2：「...機構應轉型兼收安療養，收容條件放寬，但應有配套措施，使經營更有彈性管理化的營運.....」

HE1：「...未來機構的運作宜朝企業經營管理模式思考，讓經營有效率能夠起死回生，突破目前的困境與瓶頸.....」

#### 四、服務內容的轉型

TJ2：「...機構應轉型兼收安療養，收容條件放寬，但應有配套措施，使經營更有彈性管理化的營運.....」

SE1：「.....仁愛之家的收容要多元化，服務要更具有創意性，如此才能夠吸引民眾願意前來接受服務.....」

## 第五節 公辦民營可以解決目前的問題嗎

沈明彥(2003)以資源相互存模式來分析契約委託下政府部門與民間志願機構間的關係，認為二者既是夥伴也是對手，既是依賴同時也相互對抗。就互賴的觀點來說，政府與民間雙方均提供了彼此生存發展具有重要影響的資源。從政府流向民間非營利組織的資源包括經費挹注、專家及技術的支援、政治支持、存在正當性及得以影響政策的權利。民間非營利組織流向政府的資源則是服務供應、政治資源的創造、政治支持及正當性。另依據資源的重要性、可替代性及驅使對方提供資源的能力，而有不同程度的依賴。就對抗的觀點來看，二者之間各自的自主性都受到牽制。以民間的非營利組織來說，財務的依賴是主要因素，接受政府的經費也就要接受對經費使用的監督；而政府那種要馬兒好又要馬兒不吃草的補助政策，使得民間組織不得不採另闢財源、組織結盟抗衡、甚或選擇高利潤的方案以平衡收支等因應之道。

「公設民營」仍需一個完整的制度環境，如標準化的成本設計、周密化的法令規章來規範福利的服務品質。雖然政府和民間福利機構之間的關係存在著有點矛盾，但彼此又相互依賴。因此，「公設民營」的政策實施，若政府和民間福利機構是處於「競爭」相互猜忌的局面，最後是兩敗俱傷。若是政府和民間福利機構處於「合作」共同努力的局面，最後是兩造雙贏。

我們從團體訪談當中，就受訪者認為目前機構經營上公辦民營與否以及可行性的概念類型，將其觀點歸納為四個概念因素，分別是「維持現狀型」、「條件可行型」、「階段轉換型」與「時機等待型」。首先就受訪者不同背景對機構經營上公辦民營與否以及可行性的概念類別比較說明如下：(表 4.9)

「維持現狀型」：其意指「機構經營維持現狀，致力管理及服務，維持社會正義服務理念的初衷。」

「條件可行型」：其意指「在某些必要的民營化配套措施已就緒(如院民權益維護、機構員工工作安置、...等等)，則認為可行。」

「階段轉換型」：其意指「逐步轉型，在較沒有壓力與反彈聲浪且較周延的規劃下平順轉換。」

「時機等待型」：其意指「目前的服務仍是許多中低收入老人所迫切需要的，可以打代跑的方式，等待更明確的實施時機。」

表 4.9 目前機構經營上公辦民營與否以及可行性的概念類型

受訪者 編號		維持現狀型	條件可行型	階段轉換型	時機等待型
		✓	✓	✓	✓
	TJ1	✓	✓	✓	✓
	TJ2	✓	✓	✓	✓
	TJ3	✓	✓	✓	✓
	TJ4	✓	✓	✓	✓
	TJ5	✓			
	TJ6				
	TJ7	✓	✓	✓	✓
	TJ8				✓
	TJ9	✓	✓	✓	
	TJ10			✓	✓
	SE1	✓			
	SE2	✓	✓	✓	
	HE1		✓		✓
	HE2	✓	✓	✓	✓
	HE3			✓	✓
		✓	✓	✓	
計	15	13	12	12	11

表 4.10 受訪者背景不同認為目前機構經營上公辦民營與否以及可行性的概念類型

受 訪者 背 景	概念 因素	維持現狀型	條件可行型	階段轉換型	時機等待型
	人次				
仁愛之家		10	8	8	8
學術界		3	4	4	3

在四個經營上公辦民營與否以及可行性的概念類型中，受訪者 15 人中最多有 13 人認同「維持現狀型」，也就是 87% 的受訪者認為機構仍需要考慮到當時設立的宗旨，為維持社會照顧弱勢族群的正義，透過有效的管理技術的提昇，繼續維持現狀的經營；受訪者 15 人中有 11 人的認同「時機等待型」，也就是 73% 的受訪者覺得機構轉型需要有明確的時機印證，不必急於轉型，而亂了服務的陣腳，可繼續觀察整體大環境的變化與民眾真正的需求，等待更適當的時機，現狀在服務內容上只要有創新的服務內容提供來穩住服務方向與機構宗旨（表 4.10）。以下將以受訪者所述內容說明之。

#### 一、維持現狀型

TJ1：「.....如果維持公營型態，必須要轉型，並強化人員的訓練，同時要重視管理，讓民眾可以認同機構.....」

TJ4：「....公營機構繼續存在，則在職訓練要加強，同時將民營化的優點納入未來繼續公辦公營的參考.....」

TJ10：「...採公辦公營的方式較佳，...民營服務內容恐怕會降低，如以社會公義方面來看，應是公營才較能著重.....」

#### 二、條件可行型

TJ1：「.....如果要實施公辦民營，人員的安置，成本的控管要先有良好的規劃.....」

HE2：「....我覺得一個政策的實施，要考慮好現有人事物的妥善安排，否則勢必有阻力，如何恰如其分減少阻力，政策的推動會更順暢.....」

#### 三、階段轉換型

TJ7：「.....先部份委辦，然後採取漸進式的轉換.....」

SE2：「....民營化是未來的趨勢，只是如何按部就班不急不徐的有規劃性的推動，對一個政策的有效落實將帶來正面的助益.....」

#### 四、時機等待型

TJ3：「.....當環境還未成熟到立即要公辦民營的階段，是否可以考慮先維持現狀，同時縝密思考規劃，待時機成熟再予以實施.....」

HE1：「...施作一個新的政策，能夠兼顧天時地利人和自是推行的最佳時機.....」

## 第五章 結論及建議

本研究由前面的探討分析之後，整理為本章兩部份的內容，一為研究之結論，另一為綜合性的建議事項，茲分述如下。

### 第一節 研究之結論

#### 一、不同背景受訪者對公辦民營意義之認知

從研究結果中，就受訪者認知意義，將其觀點歸納為四個概念因素，優先順序分別是「行政觀點要素」、「制度觀點要素」、「醫療照護觀點要素」與「健康觀點要素」。

「行政觀點要素」：其認知係「公辦民營即是政府透過行政政策委託民間辦理原由政府提供的福利服務事業，而政府僅站在監督立場。」

「制度觀點要素」：其認知係「公辦民營強調透過有系統的制度管理達到有效的經營運作。」

「經濟觀點要素」：其認知係「即狹義所指避免政府經營虧損，由民間自負盈虧。」

「資源觀點要素」：其認知係「政府善用民間資源，藉由委託民間辦理，期能達到資源共享，政府民間雙贏的局面。」

#### 二、目前機構經營上最成功的地方或推動得最好的服務

從研究結果中，就受訪者認為目前機構經營上最成功的地方或推動得最好的服務，將其觀點歸納為四個概念類別，優先順序分別是「完善老人服務」、「團隊性服務」、「護理處理完美成功」與「立即性協助」。

「完善老人服務」：其意義係「提供給老人的服務周全完善，頗具人性化之服務。」

「團隊性服務」：其意義係「各種提供的服務強調團隊性專業整合的共同參與服務。」

「護理處理完美成功」：其意義係「對於老人身體方面的護理善盡責任，沒褥瘡沒臭味。」

「立即性協助」：其意義係「老人所需要的各種服務，無論主被動的發覺，均立即予以有效處理。」

### 三、目前機構的優勢、劣勢及經營上最大困難因素

從研究結果中，就受訪者認為目前機構經營上最大的困難因素，將其觀點歸納為四個困難概念因素，優先順序分別是「收容量下降」、「房舍老舊」、「工作人力不足」與「財政困難」。

「收容量下降」：其意指「機構收容老人的數量大大得比以前降低。」

「房舍老舊」：其意指「現有建築物已年久失修，逐漸失去吸引力與經營管理上的優勢。」

「工作人力不足」：其意指「機構內對老人所必須提供的服務在人力的運用上已呈現不足，明顯降低民眾口碑。」

「財政困難」：其意指「政府的財政困難使原編列預算被打折扣，降低服務的資金運用。」

### 四、如何突破機構目前經營瓶頸或困境

從研究結果中，就受訪者認為目前機構經營上期待突破瓶頸或困境的概念類別，將其觀點歸納為四個突破困境的概念因素，優先順序分別是「修正收容老人的標準」、「更新老舊房舍」、「企業化管理的經營」與「服務內容的轉型」。

「修正收容老人的標準」：其意指「機構收容老人的標準重新思考審慎修正訂定，擴大收容的對象。」

「更新老舊房舍」：其意指「現有建築物已年久失修，逐漸失去吸引力與經營管理上的優勢，勢必逐年有效更新。」

「企業化管理的經營」：其意指「透過企業化管理精神的應用，使經營更符合效率、效果、效益。」

「服務內容的轉型」：其意指「目前的服務內容項目不足以滿足民眾的需求，如何考慮更有創意性的服務品項，吸引及擴大



服務的量與質。」

## 五、公辦民營與否以及可行性的概念類型

從研究結果中，就受訪者認為目前機構經營上公辦民營與否以及可行性的概念類型，將其觀點歸納為四個概念因素，優先順序分別是「維持現狀型」、「條件可行型」、「階段轉換型」與「時機等待型」。

「維持現狀型」：其意指「機構經營維持現狀，致力管理及服務，維持社會正義服務理念的初衷。」

「條件可行型」：其意指「在某些必要的民營化配套措施已就緒(如院民權益維護、機構員工工作安置、...等等)，則認為可行。」

「階段轉換型」：其意指「逐步轉型，在較沒有壓力與反彈聲浪且較周延的規劃下平順轉換。」

「時機等待型」：其意指「目前的服務仍是許多中低收入老人所迫切需要的，可以打代跑的方式，等待更明確的實施時機。」

## 第二節 建議事項與說明

針對公辦公營(維持現狀)與公辦民營的優缺點列點敘述如下：

### 一、繼續「公辦公營」之優點

1. 組織人事穩定
2. 可以繼續對低收入戶老人提供服務
3. 繼續落實政府照顧弱勢老人之政策
4. 實踐社會正義
5. 確保一定的服務品質
6. 維繫政府照顧弱勢族群的優良形象
7. 避免必須收拾民營化後可能經營不善之弊端(爛攤子)
8. 在現有經營的節奏下，可集中心力思考更有效的經營行政管理運作以及轉型的規劃
9. 可在既有的經營基礎上，更大的彈性空間規劃部份或某些服務項目的委辦做法，兼取公辦與民營的優點

10. 政府為經營的後盾，較無經營不下去的擔憂

## 二、繼續「公辦公營」之缺點

1. 經營成本仍居高不下
2. 較無競爭力(如果未提昇行政管理效益情況下)
3. 仍存在與民爭利之疑慮
4. 未有效轉型前難以吸引市民申請入園
5. 行政管理效益較難發揮

## 三、改為「公辦民營」之優點

1. 提昇經營行政管理成效，經營彈性大
2. 減低政府財政負擔
3. 精簡人力運用，移轉其他單位
4. 可能提高經營競爭力
5. 消除與民爭利之爭議
6. 民營化的運作提高市民選擇的機會

## 四、改為「公辦民營」之缺點

1. 服務品質較難掌握
2. 目前員工的去留問題之困擾
3. 部份社會老人弱勢族群的照顧可能被排擠
4. 以現今經濟不景氣的年代，民營化可能會被限制，以致無法發揮理論上之優點
5. 為有效發揮政府監督功能，可能難以落實夥伴協力關係
6. 民營化營利的運作可能降低服務品質
7. 民營化後與政府的配合度較難有效掌握

## 五、對政府及機構之建議事項

### (一) 對政府之建議

1. 採逐步漸進式的民營化
2. 思考周全的「公辦民營」之配套措施
3. 有策略且有效的宣導未來「公辦民營」的做法與功能
4. 採公辦、民辦併行，依實際狀況分析，案可行比例委外民辦

5. 明確政府對仁愛之家經營之政策方針
6. 修訂公營機構相關經營法規、命令，使經營更具彈性、活力、競爭力，活化收容與採購的有效性
7. 確實精算公辦與委外民辦在「成本結構」運用上之差異，做為階段性民營化之決策參考
8. 在逐步化民營的過程中，完備監督及管理法規的內容訂定
9. 政府福利政策方向的重新思維，使公辦的功能不被掩沒，實踐社會正義
10. 積極與專家學者、第一線實務工作者交換意見，討論分享，以激盪出更適合機構經營之模式，但轉型改換經營模式的過程宜亦步亦趨，謹慎而不急不徐
11. 民營化之過程及方式應公平、透明並具彈性
12. 國營事業民營化最理想的執行方式是以「由下往上」的模式推動民營化政策
13. 建立有效的監督系統，及採用適宜的管理機制
14. 建立公設民營標準作業與評鑑制度

## (二)對機構之建議

1. 思考更積極有效的行政管理運作，從人力財力空間的運用著手
2. 機構如何有效經營及轉型的短中長程之規劃
3. 開辦更有創意的收容與營運項目，豐富服務內容
4. 有效募款經營使成本效益更彰顯
5. 精緻化現有各項收容服務，形成有效口碑，提高大眾的責信，以利募款
6. 策定有步驟有策略的行銷(promotion)方案，提高能見度以利募款
7. 人員職掌更明確化與釐清，並訂下落實執掌的評估方式
8. 研擬安養部份(屬社政福利服務體系)採公辦經營模式，而醫療服務的部份(屬衛政服務體系)則妥善委外民辦
9. 制定有效且有階段性的在職人員訓練之規劃，提昇服務品質
10. 積極與社區融合，善用社區資源，補強人力、物力、財力之不足
11. 與民間社團有效合作，辦理對院民之服務，減少政府某些活動預算成本
12. 強化國營事業移轉民營推動小組之功能，適時檢討民營化之整體推動計劃。
13. 藉由員工參與經營而改變原本公營心態
14. 加強與員工的溝通與宣導工作
15. 確保員工權益、爭取員工對民營化的變革之支持與配合
16. 加強與員工面對面說明及溝通管道之建立，以減少員工對未來之不確定性及不安全感
17. 員工應儘速調整腳步，重新做好自己的生涯規劃，且均應進行自我改造，厚實自我工作能力，才是工作權的實質保障。

## 六、繼續公辦公營的配合措施

### (一)強化內部管理

站在展現社會正義的立場，而又能不失去競爭力，同時不會成為政府經營上的負擔，優質而精緻的管理是不可或缺的，如何從人力、物力、時間方面有效呈現管理的績效，政府及經營者應共思立竿見影的策略。

### (二)經營成本效益考量

如何從經營成本效益的立場，分辨目前那些服務是有利潤，那些是出現虧損現象，從中理出改善措施與作為，或根本改弦更張，從新思考服務的定位，或收斂服務的項目，從精緻化符合「質」的提昇做起，以獲得民眾重新肯定與口碑。

### (三)如何自主管理

目前最新的話題在醫療衛生界理就是所謂「自主管理」，其目的在提昇機構的自主性與對經營的自負盈虧及成敗，也許政府可以嘗試放手讓有心的專業公務人員，接手合力將仁愛之家注入一股自主經營管理的精神，說不定可以起死回生。

### (四)創造收益

如何有效採取積點獎勵措施，或經營利潤比例回饋制度，激發仁愛之家經營者能更積極而殫思竭力的去創造有效收益的服務項目，俗話說：「重賞之下必有勇夫」，讓經營者有條件的繼續該項公職的服務，並能當成是自己的事業來積極從事。

### (五)精緻服務的導向

如繼續公辦公營，則必須朝精緻化服務內容，先從強調小而美的服務項目做起，真正的意義是期待削減不必要浮而不實的服務過程與動作，從人力、設備面有效整合運用思考起，並開創有賣點的精緻服務，同時真正掌握民眾與時俱進不斷在改變的需求，隨時調整服務的步伐與節奏，讓仁愛之家的服務永遠都是新鮮的、有活力的，而且是有創意性的精緻服務。

## 七、維持公辦公營調整運作的幾個思考模式—否則公辦民營勢在必行

### (一)策略聯盟

未來公辦與民辦之間的競爭應是導向良性的競爭趨勢，如何能不與民爭利，且又能達到有效的經營成本效益，讓政府與民間同質性的服務機構能夠同時並存，「策略聯盟」的思維不失是一條可嘗試的道路；這其中因著彼此有效的服務區隔，顯示市場良性的競爭之外，同時可以彼此轉介，相互流通對案主的服務，而策略聯盟的過程中，成本的降低與服務品質的提昇，是造就政府民間雙贏的保障，也讓政府符合社會正義的繼續經營找到恰當的出口。

### (二)委外部份經營

短時間之內要從收斂服務內容與項目著手，挑選目前仍就值得繼續推動的服務項目且有正面收益的服務品項重新規劃，至於現在處於虧損的服務項目，可以思考是否委外來經營，當然其中重要的評估過程是不可少的，委外的對象、方式、時間、配合措施等等，均需要慎重推敲計劃。

### (三)收斂成本效益低的服務項目，考慮增加成本效益高的服務項目

前提是必須在做好最新的民眾「需求評估」之後才積極考慮增加那些可能帶來有正面收益的服務項目。通常服務機構較不去注意民眾需求的改變，以至於錯失有效調整或改變符合民眾真正需求的服務，如此當然經營不善，如能在第一時間點掌握民眾當下切身的服務需求，再加上良好規劃的服務策略，則成功的經營收益是可期而必然的。例如：日托、臨托…等等的符合這個時代有創意的服務設計。

## 參考文獻

### 中文部份

- 內政部社會司 (2003)。 <http://volnet.moi.gov.tw/sowf/04/07/07.htm>。
- 內政部社會司(1999)。老人福利法規彙編。
- 王金永等譯 (2000)。 質化研究與社會工作。台北：洪葉文化。
- 司徒達賢(1997)。經營艱困公營事業民營化方式及應有配合措施之研究。中華民國管理科學學會出版。
- 台中市政府網站 (2003)。 <http://www.tccg.gov.tw/>。
- 沈明彥 (2003)。 福利服務公設民營之研究--以嘉義市政府委託CCF嘉義家庭扶助中心為例。國立中正大學社會福利系研究所碩士論文。
- 李雅櫻 (2002)。 我國公辦民營醫院管理機制與經營績效之研究--以組織生命週期觀點。靜宜大學企業管理學系研究所碩士論文。
- 李俊瑩 (2000)。 我國公營事業民化之檢討與法制變革重點建議。國立臺灣大學律學研究所碩士論文。
- 杜瑛秋 (2004)。 婚暴社工員陪同出庭過程的專業角色與功能之探討。輔仁大學社會工作研究所碩士論文
- 林明志 (2002)。 國營事業民營化後所有權知覺之改變及其影響—以興中紙業公司為例。國立東華大學企業管理學系研究所碩士論文。
- 林建宏 (1995)。 公營事業民營化經營績效之實證研究。東吳大學會計研究所碩士論文。
- 林石春 (1988)。英國國營事業民營化實況。 經營管理文摘，178。
- 吳光新 (2003)。 台灣地區民間福利機構的組織變遷—以南投仁愛之家為例。國立中正大學社會福利系研究所碩士論文。
- 吳國英 (2002)。 公營事業民營化後績效之影響因素。淡江大學商管學院高階主管管理碩士學程碩士論文。
- 范宜芳(2000)。非營利組織之公辦民營。 第三部門經營策略與社會參與。台北：智勝。
- 胡俊雄 (2001)。 地方政府社會福利機構公設民營協力互動關係之研究—以高雄縣政府為例。國立中山大學政治學研究所碩士論文。
- 胡幼慧主編 (1996)。 質化研究理論、方法及本土女性研究實例。台北：巨流。
- 施教裕(1997)。民間福利機構團體因應民營化之現況、問題及策略。 社區發展季刊，80，37-55。
- 唐啟明(1997)。灣省推動福利事業民營化的現況及展望。 社區發展季刊，80，10-16。
- 徐宗國譯 (1997)。質性研究概論。台北：巨流。
- 高熏芳等譯 (2001)。質化研究設計。台北：心理。
- 陳建宏 (1999)。 民營化對公營事業財務及營運績效之影響。文化大學會計研究所碩士論文。
- 陳菊(1997)。台北市政府社會局公設民營現況、面臨問題與因應之道。 社區發

展季刊，80，18-25。

- 陳朝威(1990)。公營事業民營化之問題與探討。理論與政策，5(1)，50-62。
- 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。
- 張忠進(2001)。高雄地區老人安養護機構經營管理之比較研究——以高雄市仁愛之家、私立高雄仁愛之家為例。義守大學管理研究所碩士論文。
- 劉寧添(1993)。公營事業民營化之研究—從日本經驗看我國問題。財稅研究，25(6)，118-137。
- 趙俊人(1997)。全民健康保險「公辦民營」之探討(上)。勞工行政，108。
- 鄭育仁(2003)。國營事業民營化治理與誘因機制之研究。國立中山大學企業管理學系研究所博士論文。
- 鄭凱文(2001)。國營事業民營化策略之探討。國立成功大學工業管理學系研究所碩士論文。
- 簡春安、鄒平儀(1998)。社會工作研究法。台北：巨流。
- 歐素汝譯(1999)。焦點團體。台北：弘智文化。

## 英文部份

- David, L. (1998) *The Focus Group Guidebook*. Sage Publication, Inc.
- Dunleavy, P. (1986), "Explaining the Privatization Boom: Publish Choice Versus Radical Approaches," *Public Administration* 64, pp.13-34.
- Hanke, S. H. (1986), "The Privatization Option: An Analysis", *Economic Impact*, pp. 19-23.
- Le Grand J. & Robinson, R. (Eds). *Privatization and the welfare state*. London: Allen & Unwin.
- Peacock, A. (1988), "Privatization in Perspective", 34.
- Pierce, J. L. Rubinfeld, S. A. & Morgan (1991), Employee ownership: A conceptual model of process and effects, *Academy of Management Review*, vol 16, 121-144. *Bank Three Review*, 144.
- Rivhard, A. (1998) *Developing Question For Focus Group*. Sage Publication, Inc.
- Samson, J. A. (1994). "The three Faces of Privatization", *Sociology* Vol. 28, No. 1, 79-97.
- Savas, E. S. (1987), "Privatization", *The Key to Better Government*, Chatham, N. J. : Chatham House Publishers.

附錄：

## 研究主題

# 台中市仁愛之家公辦民營可行性評估

## 訪談大綱

- 1.請問何謂「公辦公營」、「公辦民營」、「民辦民營」？
- 2.目前機構經營上最成功的地方或推動得最好的服務為何？
- 3.你覺得目前機構優勢為何？劣勢為何？又經營上最大困難為何？
- 4.你覺得應如何突破機構目前經營的瓶頸或困境？
- 5.你認為公辦民營可以解決目前的問題嗎？
- 6.請問你(你自己的意見)認為未來機構經營採用何種模式為佳？

### 受訪者個人基本資料：

- 1.性別：\_\_ 男 \_\_ 女
- 2.年齡：\_\_\_\_\_ 歲
- 3.職位名稱：(請填寫)\_\_\_\_\_
- 4.在仁家工作年資：\_\_\_\_ 年\_\_\_\_ 月，其他相關年資：\_\_\_\_ 年\_\_\_\_ 月
- 5.學歷：\_\_ 國中 \_\_ 高中 \_\_ 大(專)學 \_\_ 研究所
- 6.專業背景：\_\_ 社工背景 \_\_ 醫療背景 \_\_ 行政背景 \_\_ 其他(背景為：\_\_\_\_\_)

**謝謝你接受訪談與填答！祝福你順心愉快！**



## 台中市立仁愛之家院民病歷紀錄保密借閱辦法

### 第一條：保密規定

依據醫療法第四十九規定，本家醫療從業人員及病歷資料接觸人員，不得洩漏患者病歷資料，以維護院民之權益。

### 第二條：司法單位調卷

法院、檢警單位因案需要，調閱院民病歷資料時，需以公函行之，經由原主治醫師及家主任簽任許可後提供院民病歷資料，若需原院民病歷資料，則須由本家醫護人員影印，複本留存。

### 第三條：保險公調查病情

保險公司因業務需要申請院民病歷資料時，須附公函和病人同意書行之，由本家醫護人員簽請原主治醫師及家主任簽任許可後提供院民病歷資料，並依格式規定函覆。

### 第四條：病患申請病歷摘要

病患或家屬申請病歷摘要時，須取得病患本人同意書，請主治醫師填發。

### 第五條：家內病歷資料借閱方式

- 1、本家輔導員、社工員、護士、幹事等職等以上，如因照護案主需要取得病患同意，得以向各責任區之護理人員借閱調閱病歷。
- 2、借閱單須載明案主姓名、借閱原因、借閱人姓名簽章，經主治醫師批示後始可借閱。

## 台中市立仁愛之家院民個案紀錄保密借閱辦法

### 第一條：保密規定

依據社會工作師法第十六條規定，本家輔導員、社工員、護士、幹事及接觸個案紀錄人員，因業務而知悉或持有他人之秘密，不得無故洩漏，以維護個案之權利。

### 第二條：司法單位調卷

依據社會工作師法第十五條規定，本家受主管機關或司法警察機關詢問

時，不得為虛偽陳述或報告。法院、檢警單位因案需要，調閱個案紀錄時，需以公函(函搜索令)行之，經由家主任批示許可後提供個案紀錄，若需原個案紀錄，則由個案保管人影印，複本留存。

第三條：保險公調查病情

個案因故需轉介其他單位安置時，由本家求提供個案摘要，如接受轉介單位需原始個案紀錄，須以公函行之，經主任批示許可後影印個案紀錄寄出，正本留存本家。

第四條：病患申請病歷摘要

- 1、本家輔導員、社工員、護士、幹事等職等以上者，如因照護案主需要得以向各責任區之本家輔導員、社工員填寫借閱單調閱個案紀錄。
- 2、借閱單須載明案主姓名、借閱原因、借閱人姓名簽章，經單位主管批示後始可借閱。

第五條：家內病歷資料借閱方式

除上述單位人員可調閱個案紀錄，餘不得提供個案紀錄，任何學術單位人員、團體或記者採訪時，須經案主同意接受採訪，始可依社會工作師法第十五條規定處理。

## 台中市仁愛之家概況

### 1、沿革簡介

設立於民國六十二年元月，原名為台中市立綜合救濟院。民國六十五年七月一日更名為台中市立仁愛之家，專責收容本市孤苦無依、乏人奉養、生活可以自理之低收入老人，除提供老人物質生活的滿足外，並規劃各類社團活動、福利服務，豐富老人生活，提昇生活品質。民國八十七年七月一日台中市政府鑒於街頭遊民日益增多，為緩和社區壓力及改善遊民生活條件，乃指示本家成立遊民收容所，辦理安置本市流浪街頭、孤苦無依遊民之收容工作。目前院民總人數 193 人，男生 122 人，女生 71 人，人口結構集中於 70-89 歲。如圖 2.1 所示。

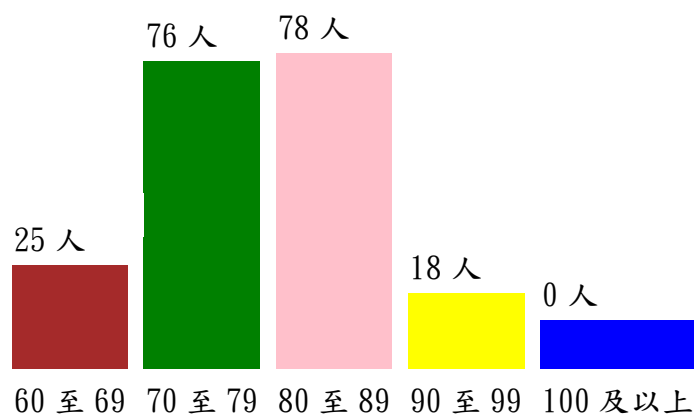


圖 2.1 院民年齡結構圖

### 2、組織編制

本家隸屬於台中市政府，共分總務、輔導兩組。

- (1) 輔導組負責院民生活照顧、心理輔導、疾病送醫、休閒育樂及遊民之臨時安置與照顧業務。
- (2) 總務組則掌理文書、印信、採購、出納、修繕等。

職員編制計十二名（包括主任一、組長二、會計一、幹事二、輔導員二、社會工作人員一、護士二、書記一）另有約僱社工員二、約僱護士一及技工、工友十四名總計員工共二十九人（見表 2.3）。

表 2.3 台中市仁愛之家組織編制

組織 編制	主任			
	輔導組	總務組	會計室	人事室
執 掌	1. 院民生活照顧 2. 心理輔導 3. 家屬訪視 4. 異動登記 5. 遊民臨時安置照顧等 業務	1. 掌理文書 2. 出納 3. 庶務 4. 膳食給養 5. 不屬其他組 等事項。	1. 依法辦理歲 計、會計 2. 兼辦統計事 項。	1. 由市府派員 兼任 2. 依法辦理人 事管理事 項。

### 3、設施概況

本家位於台中來大坑風景區旁，佔地 8500 坪。氣候溫和，空氣清新，山巒疊翠，景緻優美。其中建築用地 2100 坪，除辦公行政大樓，餘為院舍區—仁和里、安和里、祥和里、遊民收容所、男女 養護室。闢康樂室七間、中正堂、復健室、醫務室、理髮室、廚房等提供院民休閒及妥善生活照顧之空間。另 6400 坪規劃為綠意盎然之園地，花木扶疏、景緻宜人是院民頤養天年的好地方。

### 4、醫療保健

- (1) 協調鄰近特約醫院、診所醫師三名，支援健保門診，使行動不便老人享有便捷之醫療服務。
- (2) 全體院民加入健保，並提供換卡服務。
- (3) 定期胸部 X 光檢查及流行性感冒預防注射。
- (4) 舉辦醫學講座，聘請專家演講保健之道。
- (5) 設置保健室提供按摩床及多功能復健器材，由護士引導院民從事復健，以維護身體健康。
- (6) 遇患急、重病院民，由工作人員緊急送醫治療，住院院民並委託醫院聘任看護工，提供二十四小時之照護服務。
- (7) 為節省公費及使院民受到妥善之照顧，本家特與本市的各大醫療院所簽訂院民住院照護契約，除可節省經費外，也便於監督照顧品質。

### 5、休閒育樂

- (1) 康樂室供應書報雜誌，棋類、撞球台等設施，中正堂設有七十二吋電視投影機、電腦選曲卡拉 OK 等。
- (2) 庭院設涼亭、搖椅、健康步道等供院民休閒娛樂活動，調劑身心。
- (3) 為促進老人身心健康，經常舉辦卡拉 OK 聯歡、健行烤肉及春秋季旅遊，且將重陽節定為敬老月；規劃各種才藝競賽，並鼓勵老人積極參與各項活動。
- (4) 籌組茶藝、電影欣賞、書法、手工藝、天主教彌撒、佛學共修、槌球、國學識字等各類社團，提供多樣化選擇，豐富其生活。
- (5) 邀請社團蒞家慰問，舉辦康樂活動，以增進人生活情趣，並與老人閒話家常，撫慰孤寂心靈。

## 6、關懷與輔導

- (1) 採院民自治管理方式輔導，家內分安和、祥和、仁和三里，各里設里長，副里長各一人，里下設鄰、室；里、鄰、室長皆由院民選舉產生（任期一年）。
- (2) 每月加開生活座談會一次，全體院民、員工出席，共同研討改善生活事宜。
- (3) 心理諮商與輔導：由工作人員按時記載院民之生活情形及人際關係，對行為偏差院民則加強心理輔導及個案記錄，以協助院民適應安養生活，頤養天年。
- (4) 召開特殊個案研討會：每月固定由輔員提出特殊之個案進行研討，俾透過眾人之智慧、經驗交流、分享，以提昇輔導品質及有效改善老人問題。

## 7、期許與展望

本家自成立以來，致力於社會救助、人道關懷，對本市之無依老人、遊民盡可能做到妥善安養與照顧。然社會待助之老人仍多，本家責無旁貸、盡心盡力幫助有需要的老人入家安養。本家硬體設備隨著時代潮流不斷更新與進步，舉凡無障礙空間、寬頻網路、互動網頁一應俱全。

除此之外，專業的服務一直是本家重點所在，定期的員工專業訓練與職業道德講座，讓全體員工隨時能為老人家提供最優質的服務。在這個家庭價值逐漸被淡忘、老人生活逐漸遭漠視的年代，本家秉持著「老吾老以及人之老」的精神，來為家內的老人家營造一個「類家」的環境，讓老人家無論在健康、生活、休閒育樂等方面都能獲得最佳的享受與照顧。

## 國內其他仁愛之家相關概況

目前國內北、中、南部皆有成立仁愛之家，在此以台北縣及高雄市兩所仁愛之家運作概況作探討說明。

### 台北縣仁愛之家

#### 1、沿革簡介

本家前身為台北縣立養老院，民國六十五年奉命改為台北縣立仁愛之家，其意以附合政府「仁愛為本造福老人」的德政。民國五十七年，故中央常委谷正綱先生鑒於台北縣為全省第一大縣，無一處安老院，進而向殷商富戶籌款選現址為建院之地。民國六十一年破土興建，六十三年公費家舍落成，六十四年十月開始進住安養，六十六年旋即額滿。為增加安養數，將家舍擴建為二樓，並且規劃出第四區為養護區，以利慢性老人安養。同時奉指示再增建東西區三層樓房各一棟，讓自費老人，也可以在本家頤養天年。

民國七十一年秋，有鑒於殘障安養家舍不足，再行擴建，七十六年春，旅美華僑羅麗釗捐獻美金五十萬元，在本家興建文康中心一座，於七十八年落成使用，至此本家整體建設已大致就緒，成為一座提供長者們在暮年之期的安養、休閒、醫療的完整功能生活處所。

#### 2、組織編制

本家設三組，分別掌理下列事項：

- (1) 社會工作組：院民收容與轉介、福利諮詢服務、社會資源之結合與運用、福利服務方案之設計與執行、個案輔導工作及紀錄管理、院民之安養、日常生活輔導及服務、日常康樂、休閒活動策畫、院民輔導紀錄及資料管理、環境衛生之維護等事項。
- (2) 保健組：疾病護理與預防、復健訓練與矯治、衛生教育及有關養生保健等事項。
- (3) 行政組：營繕工程、資訊管理、文書、庶務、出納、檔案、財產管理、研考事項，協助院民生活照顧與生活輔導。本家置組長、護理師、物理治療師、幹事、社會工作師、社會工作員、護士、書記。

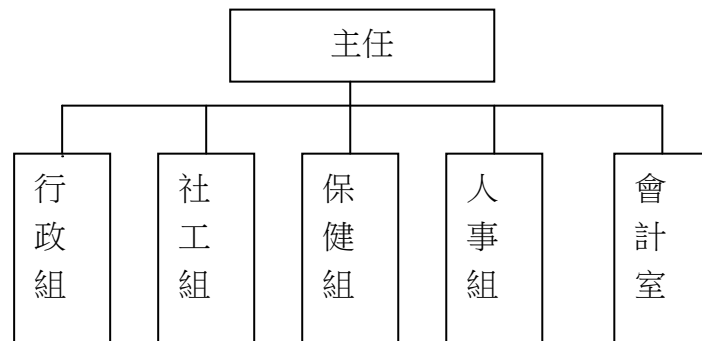


圖 2.2 台北縣仁愛之家組織圖

## 高雄市仁愛之家

### 1、沿革簡介

本家原為高雄市敬老院，於民國六十一年三月一日正式成立，民國六十八年七月一日配合高雄市政府改制為院轄市，於民國八十三年五月十二日更改為現名—「高雄市政府社會局仁愛之家」。

為加強照顧本市六十歲以上孤苦無依老人，提供妥善生活照顧及醫療服務，讓長者精神愉快、身體健康、生活無憂無慮、受到尊重有安全感，實現老吾老以及人之老，達成老有所終、鰥寡孤獨者皆有所養之大同世界，是本家推動業務的工作重點及服務宗旨。基於上述理念，我們的做法強調：

- 一、從愛心出發，將長輩視為親人對待。
- 二、耐心和藹的態度，傾聽長輩心聲，了解其需求。
- 三、抱持著熱心，把長輩的小事當作大事，提供立即性的服務。

### 2、組織編制

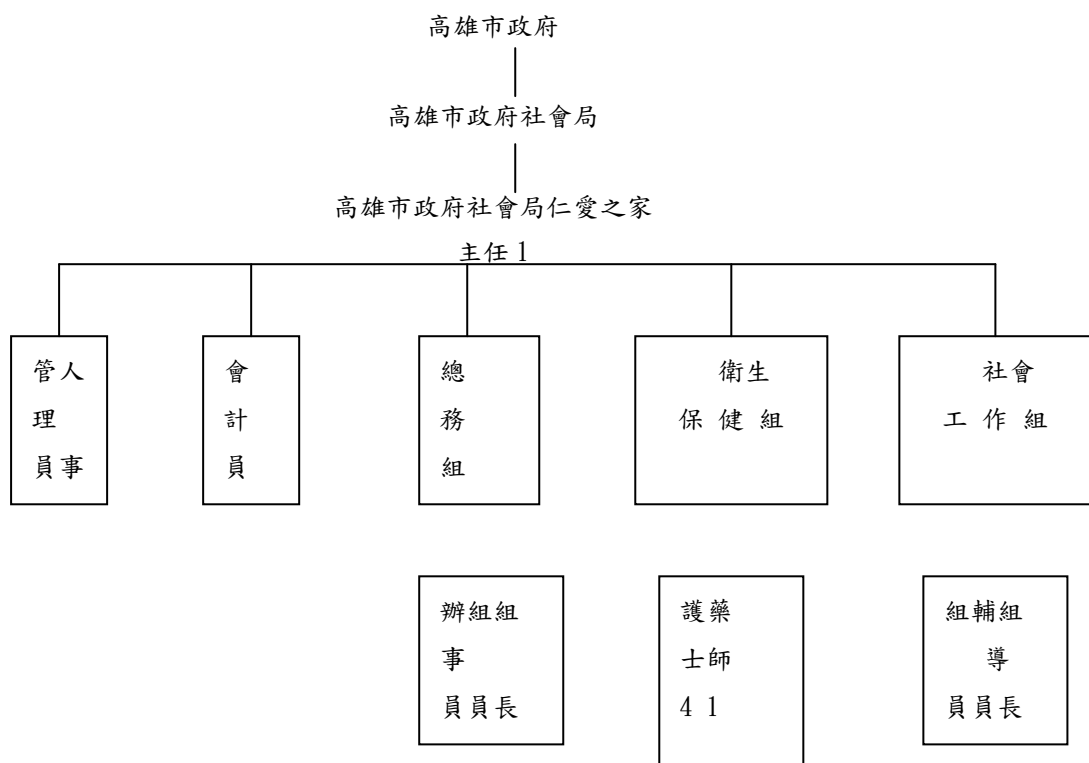


圖 2.3 高雄市政府社會局仁愛之家組織圖

### 3、設施概況

- (1) 本家位於高雄縣燕巢鄉深水村，佔地九·七公頃，房舍建 構整齊，內部設備俱全，無障礙設施完善，環境幽雅，花 木扶蔬，漫步期間，神清氣爽，誠為頤養天年極佳場所。
- (2) 興建院舍十棟，公費家民安置於致愛廳、博愛廳、仁愛廳、和愛廳、日愛廳、信愛廳及養護所；自費家安置於互愛、友愛廳、松柏樓。
- (3) 公共設施：中正堂、佛堂、醫務中心、槌球場、運動場、卡拉 OK 場地及社團活動場地。

### 4、醫療保健

- (1) 家民醫療保健服務門診時間：
- (2) 建立完整性之醫療後送網絡，家民重病或急病護送各大醫院。
- (3) 備有救護車廿四小時待命救護。
- (4) 每年舉辦免費全身健康檢查，定期個案追蹤。
- (5) 每半年辦理 X 光胸部肺結核覆檢，並定期追蹤治療。
- (6) 每年辦理全體家民及員工流感疫苗預防注射。

### 5、休閒育樂

- (1) 鼓勵家民參加社團活動，現有槌球、桌球、撞球、象棋、紙黏土、麵包花、中國結、卡拉 OK、歌唱、佛學講座、基督團契等社團活動，同時配合長青學苑在本家設有音樂、太極拳、陶藝、園藝、土風舞、書法、平劇等七個班，以提昇家民精神生活。
- (2) 每年辦理家民自強活動旅遊一次，並配合節慶舉辦會餐及各項活動。
- (3) 每月辦理慶生會，致贈當月壽星蛋糕乙個，公費家民另贈生日禮券三〇〇元，並於中正堂播放電影欣賞，每週演出「布袋戲」及「講古」各一場。
- (4) 循關懷訪視、糾紛調解及個案輔導等方式，加強對特殊個案之心理輔導。

### 6、期許與展望

加強建立完善家民醫療保健服務網路並改善家民居住設施，推動環境美綠化俾提昇生活品質及依家民興趣及需求結合社會資源，繼續推動各項靜態休閒活動，以充實其精神生活，並適時修正不合時宜之規定，增加照顧需要安養（護）市民，以落實老人福利工作。