

## 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。<sup>2</sup> 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。

---

<sup>2</sup> 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。