

臺灣長期照顧政策之執行與展望： 以公私協力治理觀點分析

黃榮源、陳郁函*

《摘要》

臺灣將於 2026 年邁入「超高齡化社會」，長期照顧需求快速增加。有鑑於此，政府近年來積極推動長期照顧政策，自 2008 年起執行「長期照顧十年計畫」；2015 年 6 月，通過長期照顧服務法；近期，則全力推動「長期照顧十年計畫 2.0」。政府體認到能力與資源有限，必須與企業或非營利組織協力，建立相關治理網絡平台，以期有效整合資源，提供更好的長照服務。然而，如何達到政府與非營利長照服務單位之間協力治理的效能，同時又能維持互惠的合夥關係，是一個值得探討的議題。基此，本研究將以公私協力治理觀點，分析非營利長照服務單位與政府間協力執行臺灣長照服務業務的過程，藉由文獻分析方式，探討公私協力治理的內涵與類型，尤其欲瞭解構成協力之基本要素。在實證上，則透過質性研究方式，訪談學者專家、政府機關及執行長照工作之非營利機構，檢視非營利長照機構與政府機關之間的協力狀況。研究發現：現今長照服務提供較屬於「委託」的型式與架構，較難營造平等互惠的協力夥伴關係；再者，行政作業的簡化、經費補助的方式為影響長照單位參與協力和投入多寡的重要因

投稿日期：106 年 9 月 25 日。

* 黃榮源，為中國文化大學行政管理學系副教授，email: eryh25@gmail.com；陳郁函，中國文化大學行政管理學系研究助理，email: tina850730@gmail.com。

素；值得注意的是，長照服務「產業化」似乎是未來的趨勢，如何在私部門與非營利長照服務單位之間取得平衡合作，是另一值得思考的議題。

[關鍵詞]：協力治理、公私協力夥伴關係、非營利組織、長期照顧十年計畫 2.0

壹、前言

目前臺灣社會結構呈現高齡化的趨勢，根據行政院衛生署國民健康局（簡稱國民健康局，2013年7月23日改制為衛生福利部國民健康署）估計，臺灣將於2026年邁入「超高齡化社會」。¹為此，政府陸續規劃相關因應政策，其中長期照顧政策受到很大的關注。綜觀我國長照服務整合始於2007年，政府與非營利組織之間的合作模式主要是由政府提供補助，非營利組織提供服務，雙方各自提供長照工作所需的資源（陳予康，2013：17）。2008年，「長期照顧十年計畫」（簡稱長照1.0）正式推動，服務內容包含居家、社區與機構等三個範圍，以實物服務為主，補助為輔，全國統一標準，由各地方政府成立長照管理中心與非營利組織合作來提供服務。2015年6月，長期照顧服務法（簡稱長服法）通過立法，並於2017年6月3日正式施行。同時，全力推動「長期照顧十年計畫 2.0」（簡稱長照 2.0），已於2016年11月開始進行該計畫的試辦，主要內容是整合長照資源提出「社區整合模式 ABC」，將長照資源分為 A、B、C 三級，讓每一縣市社區照顧服務更完善（衛生福利部，2016）。

近年來，公私協力治理關係日益密切，許多政府政策的執行須仰賴公民參與和社會力量投入，方能順利推動。臺灣的非營利組織在社會福利政策執行中所扮演的

¹ 根據世界衛生組織（World Health Organization, WHO）的定義，65歲以上老年人口比率超過人口 7% 的國家稱為高齡化社會（aging society）、達 14% 稱為高齡社會（aged society）、達 20% 稱之為超高齡社會（hyper-aged society）（王順民、黃明發，2012）。

角色也日趨重要，透過政府機關與非營利組織互動的過程，使服務更貼近民眾的需求。在長照政策中，政府相關部門與非營利組織關係一向密切，服務執行過程中亦扮演舉足輕重之角色，透過非營利組織實際為服務需求者進行服務，更能瞭解民眾需求，而非營利組織適時將服務過程所遇到的問題，提報政府部門，讓公部門適時地解決（陳予康，2013：10）。從上述政府計畫與政策來看，我國長照工作推動，幾乎都要與相關非營利組織密切合作，未來長照計畫執行成敗，非營利機構實扮演極為重要的角色。然而雙方合作過程中的一些因素，如協力過程「務實」與「互惠」程度，常會影響政策執行的成敗。因此，如果能夠透過政府與非營利機構協力來滿足社會需求，同時又能創造公私協力夥伴關係中的互惠結果，不啻是一個雙贏的局面。

準此，本文從非營利組織與政府的協力治理關係的角度，探討臺灣長期照顧制度的建構和執行。研究關切的重點有三：第一、從實證分析，檢視當前我國長照業務推動中的協力關係與治理過程，尤其在長照 1.0 政策執行中出現的問題，應如何在長照 2.0 中予以改善；第二、我國長照業務中的協力關係定位、資源分配與治理成效。期能從利害關係人參與協力行動的過程中，探索政策成功的助力；第三、長期照顧政策攸關國家未來整體發展，政府訂定長照 2.0 的整體規劃為何？基於上述重點，本文具體研究問題為：一、我國長照政策中的公私協力關係與治理過程所面臨的問題及改革方向？二、我國長照政策較理想的公私協力夥伴關係為何？其基本構成要素和內涵有哪些？三、政府應如何因應我國長照服務產業化趨勢、經費規劃、執行策略及資源配置等問題？

本文首先藉由文獻檢閱，整理公私協力的內涵與類型，瞭解構成協力之基本要素，以及現今政府與非營利長照服務單位的協力類型；瞭解長照 1.0 政策執行的問題，如何在長照 2.0 中予以改善？在實證上，選定執行長照工作之非營利單位、政府機關為訪談對象，檢視執行機構與政府機關協力狀況，以瞭解當前我國長照業務推動中的協力關係與治理過程。

貳、文獻回顧與探討

本文主旨在探討非營利長照服務單位與政府間之「協力治理」（collaborative governance）關係，並以臺灣長照制度的個案來討論之。政策制定之目的在解決公

共問題，除了專業、效能的考量外，越來越重視貼近民意，以滿足民眾的需求。晚近，所謂「公私協力夥伴關係」（public-private-partnership）的治理模式越來越受重視，它是一種介於傳統公共行政與市場導向公共管理的治理模式，透過政府機構與非營利組織或公民社會之間的合作過程來解決問題，主要精神是藉由各方共同參與治理的過程，形成治理網絡，強化公私協力夥伴關係。而政府、公民和非營利團體之間的協力關係，其價值在滿足民眾共同的需求，在此治理網絡中，各部門之間皆是提供公共服務的行動者之一，如何平等、有效地調和組織之間的利益與資源，是達成長照政策效率和目標的重要關鍵。因此，本文先將相關核心概念的發展與系統分別做一探討，包括協力治理、公私協力夥伴關係與長期照顧等相關文獻之回顧。

一、協力治理

「治理」的涵義可以從它和傳統「政府」概念兩者之間的差異來探討。「治理」不強調「科層」，而是強調一種「網絡」的連結，因為在政治、經濟與社會等複雜的網絡中，政府已不再擁有的所有的控制、協調與課責機制，政府也已不再是單純公共服務的供應者，轉變成「國家」與「社會」共同合作的新服務型態。與傳統科層結構由上而下的指揮關係不同，「治理」指的是「公共」、「私人」及「第三」部門之間的互動過程，透過協調、協力等互動關係，來決定社會價值該如何分配，以及社會政策要如何執行。因此，政府在推動服務轉型過程中，強調的是如何結合社會的資源，建立起一個全方位的「網絡」來遂行治理（孫本初，2013；林淑馨，2012：504-505）。協力關係具有資源與專業整合，以達成共同、各自之目標及創造互惠關係之優勢（張建威、曾冠球，2013：127）。李宗勳（2004：59）則認為：協力は「跨部門的組織間為了實現彼此間的需求，進行長時間的合作與資源的分享」。簡言之，當代治理概念已經大大增加了各級政府與不同組織間的互動範圍和規模，其不只關注政府權力與責任之間的靜態關係，它也重視參與者和政策執行過程之間的互動與協力治理關係（Witesman, 2010: 362-363）。

Cooper、Bryer 與 Meek（2006）曾經闡述了協力關係是為一種公民關係（citizenship），它關注的是為什麼公民應該參與？以及要如何參與？此外，McGuire（2006）認為協力治理類型是建立公共管理的一個理由，並確實提出了一

些以協力為基礎的公共管理技術。結合上述說法，協力治理的運作應具有包容性、代表性、公正性、透明度、審議協商、合法性和賦能等幾個關鍵特徵（Leach, 2006）。然而，要如何產生成功的協力治理？Ansell 與 Gash（2008: 543）曾建立一個協力治理的模式加以說明。他們將產生成功協力治理的重要變數分類成五項，包括：過去敵對與合作的歷史、權力與資源不對等、促使利害關係人參與的誘因、促使轉型的領導者、制度設計。協力各造之間過去不愉快或沒有建設性的經驗，會影響利害關係人參與的意願。而協力過程一開始利害關係人之間明顯的權力和資源不對等，也會減少利害關係人參與協力行動的意願，通常強有力的參與者往往會操弄協力過程，使弱勢者無法有意義地參與。因此，他們認為協力的場域應該具有正式機制的設計，以提升決策的權威性，否則便無法吸引利害關係人參與，並同意其結果。因此，「適當的領導」和眾所接受的「外界協調者」，可以幫助協力治理能夠順利進行（謝宜臻，2014：527-530）。

在協力治理的過程中，有許多因素格外重要，包括：面對面的對話、信任建立、承諾關係及分享經驗等，尤其傾向發展一種「小贏」（small wins）的合作關係，可以藉此深化彼此的信任、增加承諾感，也可達到相互的信任（Ansell & Gash, 2008: 550-561）。因此，協力治理關係強調利害關係人應共同參與討論，以持續性過程看待協力關係，最後，認為問題解決的能力是可以被發展的，尤其以社會學習與信任建立兩者最為重要（Ansell & Gash, 2008）。

上述模式、原則與因素分析，對本文個案—臺灣長照業務推動中的公部門和非營利長照服務單位的治理過程，具有相當的解釋和指引的效果。

二、公私協力夥伴關係

如前述，協力治理主要在促進公私部門之間的合作，採用這種方式的原因無非是希望提高生產率、獲取資訊、獲得合法性和獲取資源。協力治理關係強調需求之滿足，但需求不一定僅於利益，它也可以是公平正義等社會價值。在公、私部門間的協力夥伴關係中，雙方的互動並不僅是公部門單方面的指揮、控制或鼓勵，而必須以「公民參與」為基礎才能健全持久。而政府在此網絡中也是提供公共服務行動者之一，當制度失靈時，需透過公私部門組織之間利益和資源的協調，來強化公共政策的制定與執行的效率（孫本初、鍾京佑，2006：33）。

目前文獻著墨於公私協力治理者多具濃厚的規範性色彩，然在公私部門的互動中，多偏向由上往下的取向，甚至被視為政府部門的政策工具之一，而忽略由下往上的取向，較難產生因地制宜的協力治理模式（謝宜臻，2014：524）。吳英明（1993：7-12）則是將公私協力之互動模式分為：垂直分隔互動、水平互補互動和水平融合互動三種模式，主要是以共同決策及責任分擔的程度，分別說明「合作關係」與「夥伴關係」兩者的差異。所謂「合作關係」是指公私部門在水平互動過程中，公部門扮演「誘導性」和「支援性」的角色，私部門則扮演「配合性」角色；而「夥伴關係」則是指公私部門形成一種平等互惠、共同參與及責任分擔的關係。這種公私協力的夥伴關係，被認為較能形塑一個長期穩定的制度以推動參與者之間的協力過程，有效促進參與者利益和目標之達成，其結果是參與者各自獨立行動所無法獲致的好處。政府與非營利組織既然是為了共同解決問題而進行協力，故雙方必須處於對等關係，而非一種上下的從屬關係，建立共同的願景，互惠互利才能真正展開合作（陳敦源、張世杰，2010：32）。

「公私協力夥伴關係」是近年來政府尋求提升治理能力，改善治理效果的主流思想，它被界定為政府與私部門之間的合約協定，由私部門為傳統上的公共建設和服務提供資金、設計和運營。它體現了各方之間的最優風險分配，同時降低成本。換言之，公私協力夥伴關係預設公、私部門的角色是互補的，雙方各自有其利基（曾冠球，2017：71）。然而，公私協力夥伴關係不僅止於價值與利益上的結合與交易關係，反而強調一種基於相互認同的目標，落實在各個不同行動者之間的互動關係上，此種互動關係包括自主性、公平參與、明確課責、透明程序和認同承諾的互動連結（Brinkerhoff & Crosby, 2002: 20-25）。

由於公私協力的目的是為了解決公共問題，故非營利組織與政府雙方須共同瞭解合作的目的與所欲達成的目標究竟為何？在服務供給上，政府強調依法行政與提供一元化服務；非營利組織則著重在組織的彈性、效率與多元特色之發揮。各自有其所屬專業，來自不同組織團隊，其理念、價值、知識背景、解決問題的模式及文化等層面均有所差異，使得專業合作過程往往會造成一些摩擦與衝突。因此，建立互信關係乃是不可或缺的（林淑馨，2016：107；張建威、曾冠球，2013：128）。公私協力過程中行動者之間的信任建立過程，將直接影響協力的結果（Ansell & Gash, 2008）。不管是私部門或是非營利組織，其成功地協力導向公共服務，至少

要具備目標共識、互惠互利、尊重及信任，以及多元彈性的溝通方式（曾冠球，2017：74）。

綜上所述，本文認為政府與非營利長照服務單位在協力治理環境下，若要維持良好的夥伴關係，其協力基本要素為雙方必須建立在共同目標下，處於對等地位，在互惠、互利、互信基礎上共享資源與專業整合，並共同承擔責任與風險，較類似吳英明（1996：18-22）提出的「水平融合互動模式」，強調私部門與公部門形成一種水平式鋸齒融合的互動的模式，即是一種強調「協議、合作、合夥」的平等協力關係，透過相互學習，共同尋求解決公共事務的方法，最後達成雙贏的局面。

然而，在實務上公私協力很難做到真正實質的對等關係，所以林淑馨（2015：24-25）認為雙方在協力時可能產生：以政府為主、政府與非營利組織共同作主，或是以非營利組織為主等三種模式。如圖 1 所示，兩端為非營利組織與政府各自活動之領域，中間則為兩者共同之領域。依其主體不同，分為非營利組織為主，政府為輔之「補助、助成」型態，或是以政府為主，非營利組織為輔的「委託」模式，甚至是非營利組織與政府共同合作之「共同舉辦」活動型態。這個分類，有助於本研究釐清長照 1.0 甚至長照 2.0 的推動，目前是或未來究竟應屬於何種協力型態？非營利長照服務單位與政府之間的合作應以哪一種尺度為基準較為有利？

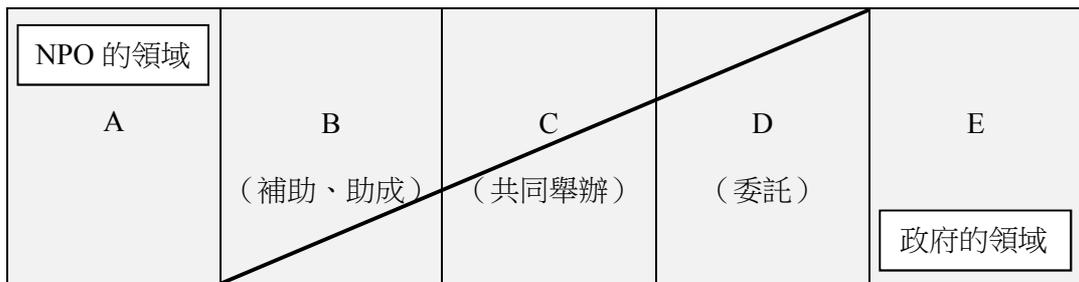


圖 1 協力的型態

資料來源：松下啟一（2002）；引自林淑馨（2015：25）。

因為「委託」與「協力」是兩個容易混淆的概念，在分析或制度設計時會因認知差異而有不同的結果。陳敦源與張世杰（2010：26）認為在委外契約架構下，較難塑造信任基礎，雙方僅能遵守契約而無法發揮創新效果；而公部門在不信任對方之情況下，可能會訂出過於嚴苛難於執行的契約，使有意承接的私部門卻步，成為

協力合作上的阻礙。許多社會福利業務委外中，常發生非營利組織須遷就政府所施加的諸多要求，甚至公部門所欲達成的績效指標，從而失去組織專業自主性及平等協商共同規劃的地位（林淑馨，2015：25）。

三、我國長期照顧政策之發展與執行問題

我國長照政策之發展，是從 2008 年長照 1.0 之推動開始，及至長服法於 2015 年 6 月立法通過，並於 2017 年 6 月 3 日全面正式施行，即所謂長照 2.0。

長照 1.0 是由行政院於 2007 年 4 月核定，2008 年開始推動，主要是以稅收提供 8 項居家與社區式長照服務，是一種以在地化為原則，普及長照資源，整合社政及衛政長照服務資源，採實物給付，且依失能程度及家庭經濟狀況給予補助，提供居家式、社區式及機構式之多元長照服務方案。但長照 1.0 受限於財源不足，服務範圍無法擴大，需求最大的重度失能者，反而未納入給付範圍（衛生福利部，2007、2016；李玉春，2017；林金立，2017）。因此，建立穩定的財源與規模是長照政策能否成功的關鍵因素，即實現降低政府、非營利長照執行單位、以及服務需求者負擔之政策目標，這也是後來在長服法中確立長照財源採稅收制的主要考量因素。

長服法制定之目的，是將現行護理人員法、老人福利法、身心障礙者權益保障法、退除役官兵輔導條例、精神衛生法及兒童少年福利法 6 種法規設立體系整合，以制定整合型的長期照顧服務法制，該法明訂長照的經費、人力及資源分配。新政府於 2016 年上任後，再針對長服法條文中之長照財源保險制、機構住宿式長照服務之私立機構法人化問題，以及依上述 6 種法規已設置之長照服務機構，提出部分條文修正，分別為長服法第 15 條、第 22 條及第 62 條，並於 2017 年 1 月 11 日三讀通過，將與其它長服法原條文一同施行（行政院，2016；李玉春，2017）。其中財源部分，長服法第 15 條確立長照財源採「稅收制」，²透過提高遺產稅與贈與稅、菸品應徵稅額來挹注長照財源。另外，長服法針對人力與機構立法，有助統一

² 「稅收制」是指政府從整體稅收中調配運用各項國家支出比例，編列年度預算來推動長照服務。而長服法第 15 條規定長照財源採稅收制作為長照特種基金之來源，目的為穩定長照特種基金財源，因為穩定的長照財源與規模，是長照政策能否實現降低社會整體負擔之關鍵性因素。

長照機構的規範，並將照顧服務員與外籍看護納入管理，有利長照人力資源整合，提升照顧品質。但有關增列的財源是否為穩定財源，及其能否支應長照 2.0 服務對象擴大與服務項目增加之情況，仍待觀察。

長照 2.0 於 2017 年正式實施，目的在解決長照服務對象持續擴大、人力資源短缺、預算不足等問題。其目標計有：（一）、服務對象擴大（由原來的 4 個擴大至 8 個）；（二）、服務項目增加（由 8 項增加到 17 項），並向前延伸至預防階段，向後延伸至安寧階段；（三）、服務提供單位掛牌（招牌），讓民眾更容易找到長照服務機構；（四）、採包裹式給付方式；（五）、核銷規定鬆綁，以改善現今撥款速度與繁冗程序，擬定策略有簡化核銷流程、整併補助項目、研議改善支付效率（衛生福利部，2016）。為了確保長照稅收專款專用，普及長照服務，長服法規畫將管理法制化，促進行政效率，避免公務預算委託作業與核銷的冗長與複雜，以利不同服務模式之發展；特別是長照 2.0 中擬以長照特種基金與長照服務機構「特約」³ 化的形式，降低繁瑣的核銷行政程序，提供簡便的經費支付方式。此外，為了要達到上述目標，必須整合與盤點各地方長照資源，並根據現有資源加以分類與規劃，達到長照資源不空轉，提供更適切的服務。

上述有關長照資源整合，計畫中提出「社區總體照顧模式 ABC」之政策。所謂「社區總體照顧模式 ABC」為長照 2.0 中最為關鍵之改革，目標是「建立社區為基礎的長照體系」，將長照資源分為 A、B、C 三級，A 級為「長照旗艦店」，每鄉鎮至少一處的「社區整合型服務中心」；B 級為「長照專賣店」，每一國中學區至少一處的「複合型服務中心」；C 級為「長照柑仔店」，每 3 個村里至少一處的「巷弄長照站」。在服務內容上，A 級機構除需統籌辦理該地區 B、C 兩級的整合與長照計畫外，本身亦須提供日間照顧、居家服務、營養餐飲、居家護理、社區復健、喘息服務與輔具服務；B 級除該機構本身提供的服務，尚需另外提供日間照

³ 類似全民健康保險法第 55 條第 2 項規定訂定「全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法」，對於全民健康保險之醫事服務機構加以管理、監督與評鑑。該管理辦法規定：保險人依本辦法管理保險醫事服務機構時，應本於平等及信賴保護原則為之。醫院、診所及藥局等為保險醫事服務機構，提供保險對象適當之醫療保健服務。醫院、診所得申請為全民健保之門診特約醫院、診所。但同時申請住院診療者，應經中央衛生主管機關醫院評鑑合格。如機構於特約期間有違反契約情事者，由專責機關警告、處罰，甚至停權（參閱全國法規資料庫，<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=L0060008>）。

顧、小規模多機能、團體家屋、社區復健與供餐服務；C 級則定位為社區活動之場域，提供短時數照顧或喘息服務、營養餐點、預防失蹤及延緩失能惡化。此方案已於 2016 年 11 月於 9 個縣市開始試辦，截至 2017 年已增加至 20 個縣市（衛生福利部，2016）。

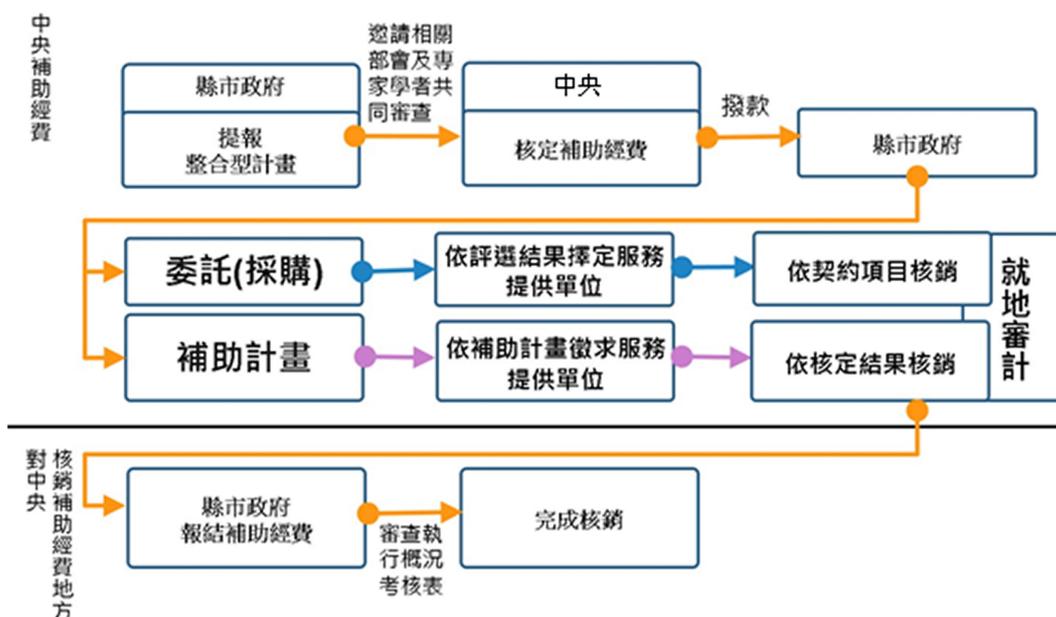


圖 2 長照 1.0 時期民間單位提供服務之經費處理流程

資料來源：衛生福利部（2016）。

在長照 1.0 時期，廣受詬病的是有關經費核銷的流程與效率問題，甚至已經影響到非營利長照服務單位組織的運作與生存。如圖 2 所示，長照 1.0 的執行機制是由地方政府研提長期照顧整合型計畫，由中央主管機關逐年進行審查補助，再由地方政府透過勞務採購合約或計畫型補助等方式，結合民間單位共同辦理；民間單位當年度計畫執行終了後，依契約項目或核定結果，陳報經費支用情形，據以核銷，相關行政程序較為複雜繁瑣。各項補助經費需依據現行補助作業要點辦理核銷事宜，補助項目繁多使專業人力需投入大量時間處理行政及核銷，有礙整體服務品質及效率提升。且過去為尊重地方自治及主計作業流程，從長照 1.0 到長照 2.0 之施行，核銷作業是依據地方政府需求檢附各種表單憑證，然各地方政府核銷表單及需檢附憑證認定不一，補助核銷及撥款效率不彰，致使服務單位往往需先行墊付費

用，更甚者已影響單位正常運作（衛生福利部，2016）！因此，長照 2.0 中特別強調有關經費支付的行政流程與作業程序的改革。

觀諸世界各國長照政策，其財源籌措皆以稅收制或保險制為主要方式。從永續性來看，反對稅收制的人認為稅收制有財源與規模不足之疑慮；但如果人口結構的發展趨勢不變，保險制則恐有破產之危機。長服法明文指出採稅收制為經費來源，第 15 條規定設置長照特種基金，專款專用以穩定與永續之服務供給。在經費核銷方式上，長照 2.0 擬定採取類似健保經費支付方式，給付社區總體照顧模式 ABC 級服務單位，其目的是為簡化程序提升核銷效率，使非營利組織穩定運作。

參、研究方法及步驟

一、研究方法

本文主要採用半結構式「深度訪談法」進行探討，以瞭解訪談對象對問題的看法、態度與感受。研究者對於研究結構有一定的控制作用，但也允許受訪者積極參與。研究依據表 2 所列訪談大綱對受訪者進行提問，但在訪談過程中同時也鼓勵受訪者提出自己的問題。在運作上，研究除了針對負責規劃與執行長照業務之政府機關（衛生福利部）、相關領域學者專家進行訪談之外，最主要還是以長照單位為對象，以求深入瞭解該非營利長照服務單位所執行業務內容，及其對長照政策中的協力關係、執行過程與政策之建議。

二、研究架構與步驟

本文從文獻分析中歸納出構成協力之基本要素：平等、互惠、互信、共同目標及多元溝通（吳英明，1996；曾冠球，2017；Brinkerhoff & Crosby, 2002），並以此為基礎，探求研究問題的解答，瞭解我國長照政策中的協力關係與資源分配等治理過程和建議。綜合對長照 1.0 執行概況的瞭解，期望能透過新的協力關係，達到穩定服務供給、提升經費支付效率、加速資源之佈建等功能，最後達成我國長照政策的社會與經濟目標。研究架構擬定如圖 3：

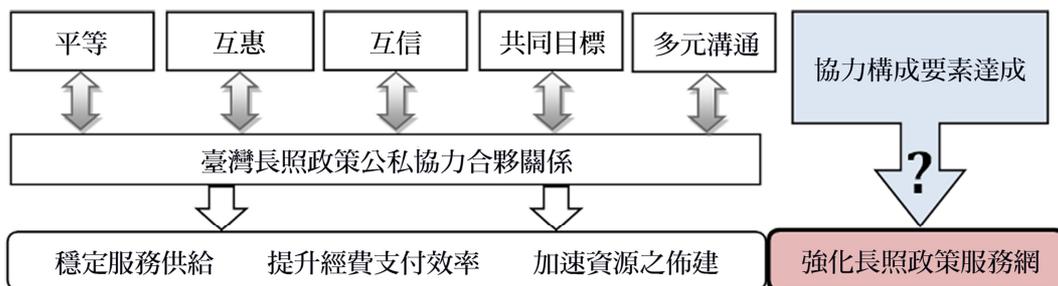


圖 3 研究架構圖

資料來源：本研究繪製。

本文之研究步驟是先透過聯繫，安排訪談組織或個人，執行半結構式深度訪談，以探詢其等對長照議題與制度運作的看法，並瞭解個案組織與政府間之互動狀況，然後整理訪談內容，嘗試解答研究提出的問題。

三、訪談對象

本文之研究對象以政府機關（衛生福利部）、非營利長照服務組織（分為居家、社區與機構三大類型），以及學者專家為主要訪談對象。如表 1 所示，研究共計執行訪談人數 9 人，分別為：政府機關 1 人，⁴非營利長照服務單位 5 人，以及學者 3 人。其中非營利長照機構之選擇，以符合城鄉及地域分布之現況為原則（如表 3）。

表 1 訪談單位與對象之人數

訪談單位 / 對象	訪談單位數量	每單位訪談人次	訪談人數
衛生福利部	1	1 人	1 人
非營利長照服務單位	5	1 人	5 人
研究此領域學者專家	3	1 人	3 人
總計	9	--	9 人

資料來源：本研究整理。

⁴ 為求研究對象之廣度，研究原擬邀訪地方政府衛生福利單位人員若干名，但經初步溝通結果，表示其為中央長照業務之委辦單位，無太多政策權限與建議，乃改以中央機關衛生福利部為主要官方代表。訪談期間，正值長服法修正最後定案前夕，為求慎重，經協調推派統籌相關業務之專門委員為受訪代表，並確認其能充分代表說明該部長期照顧業務之規劃與執行現狀。

四、訪談問題

如表 2，本研究的訪談大綱中，歸納出構成公私協力之基本要素，並以此為基礎，嘗試瞭解長照政策中的協力關係與治理過程。

表 2 訪談問題一覽表

訪談大綱	
政府、學者、執行機構（共同題目）	
公私協力相關	1. 非營利長照服務單位與政府之間如何合作，以利政策執行？ 2. 非營利長照服務單位如何發揮政策參與的功能？ 3. 非營利長照服務單位與政府機關協力，能否達成平等互惠原則？困難之處？ 4. 政府與非營利長照服務單位如何做資源的協調？困難之處？ 5. 在業務執行上，政府相關單位、私部門之間是如何進行整合？而各縣市長照管理中心成立後，是否有達到長照資源整合的功能？
長照服務相關	6. 長服法於民國 106 年正式施行。請問：將會對臺灣非營利長照服務單位帶來哪些影響？會面臨哪些重要的問題？ 7. 您對衛生福利部所推動的長照保險制度之看法？能否擴大社會多元參與，提高其可近性？ 8. 目前縣市資源分配不均，資源不足區域的服務者需求，應如何有效解決？ 9. 未來如開放營利事業單位投入長期照顧（即長期照顧「產業化」），影響為何？非營利長照服務單位的使命與市場運作之間的如何平衡？
訪談執行機構（專屬題目）	
	10. 目前長照計畫的推動，與服務需求之貼近程度如何？當民眾服務需求無法獲得滿足與改善時，會如何處理？ 11. 非營利長照服務單位（貴單位）在與政府合作時，是否會提供其它回饋社會的措施？譬如有哪些？

資料來源：本研究整理。

肆、研究結果

本節主要根據研究問題所擬出相關訪談大綱，以半結構式訪談方法，蒐集、彙整與分析非營利長照服務單位、相關學者及衛生福利部護理及健康照護司官員之深度訪談意見，瞭解目前政府機關、非營利長照服務單位與學者專家，對於現今長照制度之規劃與發展的想法與建議。更重要的是藉以解答研究所提出之問題，即：長照業務的協力關係、資源分配與治理過程。

一、訪談概況

本研究於 2016 年 7 月 30 日至 2016 年 12 月 9 日之間，分別進行 9 次深度訪談，受訪地點均安排在其機構位址或辦公處所，經受訪者同意錄音、紀錄。如表 3 所示，受訪者依長照服務單位、學者及政府機關分別編碼，非營利長照服務單位分別以 A1-A5 代表之；學者以 B1-B3 代表之；政府機關則以 C1 代表之。受訪者之基本資料或專長、受訪時間彙整如下表 3。

表 3 深度訪談受訪者編碼與基本資料

代號	職稱	區域、屬性或專長	場次	時間
A1	執行長	長照服務單位（雲林）	深度訪談 1	105/08/24
A2	居家服務督導	長照服務單位（南投）	深度訪談 2	105/08/30
A3	區長	長照服務單位（宜花東）	深度訪談 3	105/09/01
A4	副總幹事	長照服務單位（雙北）	深度訪談 4	105/09/24
A5	理事長	長照服務單位（雙北）	深度訪談 5	105/10/06
B1	教授	公共政策 社會福利政策	深度訪談 6	105/07/30
B2	助理教授	衛生福利政策 長期照護 老人福利	深度訪談 7	105/10/04
B3	教授	長期照護 社會政策分析 非營利組織	深度訪談 8	105/10/26
C1	專門委員	衛生福利部護理及健康照護司	深度訪談 9	105/12/09

資料來源：本研究整理。

二、訪談內容分析

本文依據訪談內容進行分析，內容包含政策面與執行面議題，選取之非營利長照服務單位、學者、政府機關三方對問題之回應重點有些許不同，例如：非營利長照機構普遍較偏重制度執行面的意見，而學者與政府官員較偏重在政策面上予以回應。以下內容為受訪者對訪談大綱之回應或看法，研究者加以整理。

本節研究問題欲探究非營利長照服務單位與政府在公私協力夥伴關係中協力類型與協力構成基本要素。研究者認為非營利組織與政府合作是一種公民參與的方式，政府與非營利長照服務單位所形成共同參與治理的過程，可被視為一種網絡治理。因此，如何透過雙方之間合作的原則、方式，以及資源的協調，強化長照政策制定和執行的效率？是值得探討的問題。這部分，研究者選取治理過程中所凸顯的問題和爭議，如：政治中立原則、法制鬆綁、長照服務「產業化」趨勢、中央與地方資源分配不均等，分別加以評析。

（一）政治中立原則

在現實層面中，無論是營利事業或是非營利單位與政府合作時，都必須建立在合法的架構下，其目的主要是要在此架構下維持公私協力中平等互惠原則；在面對政治環境下，公私協力機制很重要的原則是保持政治中立，不管是政府機關抑或是民間單位，互信是合作是很重要的基礎，而平等互惠是達到此基礎的起點。然而，有非營利長照服務單位（A1）認為在協力的過程中既要做到與政府合作互惠，又要兼顧政治中立，是一個難解的課題。

NPO（Nonprofit Organization）跟政府之間必須存在一個既合作又競爭的關係，我們跟政府合作也是互相在做效力和績效上的競爭，而且必須是一種對等的關係（平等、互惠、協力），可是這個關係很不容易去達成，因為在政治面上 NPO 跟政府合作之後，他的組織會變大，對於任何政治組織來講我們都是他想拉攏的對象，譬如說縣長他要選舉，他要動員，透過社會局來找 NPO，你能不去嗎？這個是一個很大的困境，選擇不去就是跟他關係鬧僵；選擇去就是喪失政治中立。（A1）

受訪者（A2）、（A3）建議政府應有堅定的立場，監控類似政治力或非專業的干擾，杜絕關說，使社會資源得到最有效使用。同時，也希望公部門要支持協力機構，從專業而非政治來判斷服務提供與否，不要讓機構獨自去面對壓力。

如何保持中立，其實老實講，我們往往會遇到像是這個案不需要服務，可是中央會說這是議員案或立委案，而且這樣的情況在偏鄉地區更加的多……所以我認為應該監控的是說不要讓服務員或自己的單位的人找議員或立委去做關說……。（A2）

保持政治中立以我們而言覺得可以做到，今天難免會遇到關說與議員的個案……以我們而言，不管是誰我都會讓他知道說為什麼這個個案我們沒有辦法提供服務，或者是為何不能越界……。（A3）

另外，機構人員（A2）認為要達到平等互惠，最簡單的就是推動「核銷單一化」制度，因為政府的核銷越複雜，代表越不相信協力機構的錢沒有使用在服務上面。業者希望讓經費使用更有彈性，而政府應從績效管理著手，以機構的服務成果來檢視，這種互惠平等，才能使業務有健全的長遠發展。研究者認為這是一個長久難解的困境，政府要在彈性和監督中尋求平衡並不容易，因為同時兼顧績效和社會公平是政府的基本角色。

如何達到平等互惠原則。這點以目前來講，政府想推核銷的單一化比較簡化，其實我覺得這就是很好的平等互惠，因為政府的核銷越複雜，其實越不相信單位的核銷……。（A2）

（二）採購法制鬆綁

如前述，政府與單位間之關係必須建立在合法的架構之下，而現今有關長照服務委託所使用的法律規範為政府採購法，無非是希望透過公平招標之方式來達到防弊。但在此法律之下之委託關係，政府是買方，對於被委託的非營利單位來說，很難維持平等互惠原則。

因為現在服務的委託架構我們跟政府之間是用政府採購法，所以政府是甲方，NPO 是乙方，也就是說政府不委託給我們做，我們就沒得做，我們再厲害也沒有辦法，在這個委託架構兩者就很難形成平等跟互惠的關係，所

以要維持平等跟互惠關係，我們就一定要先解脫掉現在政府和民間的合作關係，不能再用政府採購法來做這件事情。（A1）

因此，（A1）希望政府可以透過與健保相似之「特約」關係進行合作，讓符合資格的人就可與政府合作，把委託的關係重新定位，建立一個平等互惠與互助的關係，使長照服務可以更加普及。

所以他要變成有點像是健保局跟醫療院所之間的特約關係……對於政府來說，如你條件好我就跟你合作，條件不好我就自己做，而且政府可以挑多家，越多家進來，平等互惠關係就會越平衡；只有挑一家那一定不是平等互惠，而是政府大，因為全部都要聽政府的。（A1）

政府採購法的存在就是要防弊，強調公平招標的概念，但行政上的確繁雜冗長，過程中常因為一、兩個有問題往來退件，責任很難釐清。所以，目前長照 2.0 試圖要修法，讓提供服務的特約機構，定期申報，政府審查後直接撥款，簡化行政程序。

政府採購法思維不希望錢是亂報的，行政的確繁雜……所以目前長照 2.0 裡面要把他修法叫做特別、特約的概念，那特約的概念就是只要申報好來給政府審，行政審好可以我就直接給你錢，省掉很多行政程序的部分。（B2）

針對此議題，政府部門提出未來改善的規劃：「大概明年（按：民國 106 年）1 月就可以解決，透過主計總處召開相關會議，針對核銷部分做處理，這個問題就不會再發生。」（C1）

臺灣即將進入超高齡化社會，長照議題更加受到關注，但一個好的協力夥伴關係，（A1）認為應該是從財務、需求與服務設計三個面向的共同參與，才能夠形成一個良好的夥伴關係。其中最重要的是將這關係「法制化」，讓大家真正的平等參與治理的過程；長服法修正，已把這個機制加進去，第 7 條賦予地方政府組成長照服務推動機制的權責，未來各利害關係人可望共同擬訂治理規則，相信是一個好的發展基礎。

政府跟長照單位除了政策參與必須要有機制，你要何時共同檢討需求、財

務與服務推動過程是必須法制化，法制化完之後才有辦法去做真正的共同參與治理的過程。在未來的長照法〔長服法〕有把這個機制加進去，長照法〔長服法〕第 7 條有說地方政府必須組成長照服務推動的機制，要有各相關人等進來共同擬訂。(A1)

(三) 長照服務之「產業化」趨勢

前總統馬英九時期所提出的長照保險制度，較偏向產業化之導向，而產業化管理追求利潤的觀點，與長照 1.0 及長照 2.0 將服務提供視為社會福利之觀點不同。不論是長照 1.0 或長照 2.0，都是社會福利性的，這可能會讓民間投入意願降低。因為政府很擔心長期照顧會朝向長照保險產業化的導向，所以才回到長照 2.0 社福屬性。

現階段長照 2.0，還有長照 1.0 的觀念對於長期照顧的服務提供為社會福利的觀點……跟專業服務、產業管理的觀點不一樣……我們現在看到的長照 1.0 跟長照 2.0 都是很公益性和社會福利性的，這會讓民間投入效率降低。(A1)

因為政府很擔心長期照顧變成產業化……就是因為擔心像長照保險產業化的導向，所以現在就回到長照 2.0……現階段沒先推保險，其中有一個很重要的原因，因為臺灣現在社區照顧的基礎的佈建基本上還是不足，推動保險之後當然會增加很多資金，但是這些錢沒有一毛是政府可以支配的，這都不是政府的錢，而是民眾的錢，當我有需求時，依照顧的額度，去買我的服務，保險就是這樣子，看起來是民眾決定他需要什麼……。(A1)

(A1) 認為現階段沒先推長照保險，主因是目前社區照顧基礎的建構還是不足，如果臺灣地區長期照護的基礎建置良好，上述的保險制度就可行。因為大部分的人會偏好選擇居家和社區照護服務，但事實上真正決定需求，也就是要在什麼地方獲得服務，不是民眾的選擇！以商業和獲利的角度來看，商人會選擇投資開辦機構型長照單位，當地民眾大部分只能選擇機構照護；結果還是回到原點，長照事業還是往機構式、商業化傾斜。

如果我要日照〔日間照護〕，這裡沒有日照，只有機構，就只能在機構

〔照護〕！問題就出在這個地方……如果我是一個財團，規模夠大，我要賺很多錢而且穩定，在這種情況之下，幾乎跑出來的服務都是機構，所以民眾無從選擇，他還是只能選擇機構。（A1）

此時，對非營利長照服務單位就會產生很大的衝擊，它們的裝備與醫療無法跟大型醫院相比，甚至在一條鞭的模式下，將對非營利長照服務單位產生排擠的效應。受訪非營利長照服務單位（A3）認為必須在資源面上做區隔與切割，政府在考量委託案或補助時，應該要區分哪些可以給營利事業來做？哪些可是要給非營利單位來做？而不是放任企業集團一條鞭的運作模式，讓非營利單位無法存活，影響其公益性質與功能。

我覺得談的就是制度面和措施的部分，如果變成產業化的話，很多東西會開始產生衝擊，譬如說：醫療體系進來，而醫療體系就是產業化非常外顯的單位，當然對非營利組織產生很大的衝擊，我們的裝備與醫療相比不是那麼的周全，他是以醫療起家，所以在照顧上整個資源很完備，可能自己在體系下就有一條鞭的模式；可是在非營利組織來看，相對我們要做的挑戰比較高，就是要串連這些資源……連結到醫療資源時面對的是一條鞭的運作狀況下，我覺得會產生排擠的效應。（A3）

所以必須在資源面上做區隔跟切割，政府有可能在考量不管是委託案或者是補助面的時候，要去分割的是我哪些是確定要給營利單位來做，哪些是給非營利單位來做，而不是讓營利單位一條鞭的運作模式，這樣子我覺得非營利單位可能會活不下去。（A3）

然而，從現實上來看，長照的產業化趨勢終究是不可避免！國民健康局估計臺灣於 2026 年將邁入超高齡化社會，面對老年人口成長與少子化越趨嚴重之情況下，需要長期照顧之需求將會增加，非營利單位會日漸無法負荷，營利單位想要投入長照也是大勢所趨。學者（B1）認為由私部門投入可以滿足需求量，且在競爭機制上應該會提升品質的發展，只要管理得當，由公、私和第三部門不是一件壞事。

為何要有民間單位的投入，因為現在除了長照十年之外大部分都自費，而長照十年計畫大部分使用納稅人的錢，因此這方面強調非營利單位，基本上只要管理好我個人蠻贊成營利單位的提供……所以我覺得民間營利單位

的提供，第一，可以滿足需求量；第二，品質上來說，如果有競爭應該會比較刺激品質的發展，只要管理好，我不會覺得說這是一件不好的事情。

(B1)

但(B1)強調：「公共利益和公共服務動機的考量，應該是營利單位參與長照服務的重要標準與依據。具體做法應該是在雙方簽約時就要明訂這些標準和規範。」

長期照顧產業化之未來發展，一定會出現市場之區隔與競爭，非營利長照服務單位仍然有其優勢，面對市場開放，不適合或不容易發展成產業之服務項目，可由非營利單位承擔，在此情況下組織使命與組織運作之維持會產生拉鋸！

企業有個好處是因為它布點很快，我們講送餐好了，非營利組織或民間團體在一個社區裡面做送餐服務，但你可以做的規模很小，可是如果他開放產業化，舉例：7-11 說我跟各個里長合作，我全國每個點我都可以送餐，我連在高山上都可以，因為他有中央廚房、運輸，所以產業化有他的問題，但是也有利。(B2)

從政府角度來看，希望所有人可以被照顧到，目前非營利長照服務單位只能提供部分服務，像居家和社區式服務，而其他部分沒有人提供，或適合由企業來做的，如交通接送與車隊合作、送餐服務與大型中央廚房合作，或者輔具的服務，以及一些新興的老人健康產業等，可以讓企業集團進來做，讓民眾可以得到更好的服務。

第一、營利單位的想法是長照有這麼多人需要，但是非營利組織只能提供部分服務，而其他部分沒有人提供；第二、比較有能力者會希望可以得到更好的服務，是不是要有產業化的人提供。(C1)

政府角度是希望所有人可以被照顧到，所以目前我們的想法是說專注於居家與社區式的發展，當中有一些送餐服務與交通接送等等，可以讓營利進來與非營利組織合作讓制度與體系更健全，譬如交通接送與車隊合作、送餐服務與政府認可的中央廚房合作，而營利單位這樣的合作不會去搶非營利組織原先的服務，希望營利單位去做健康老人的產業，或者是一些輔具的服務，這些都是整個長照的一環，可以作為產業發展。(C1)

長期以來，真正提供長照服務的為非營利長照服務單位，它們對政府幫助非常大，因為政府沒有那麼多人力。政府主管機關（C1）強調，未來營利單位與政府合作，除了追求利潤之外，也須負擔起社會責任；同時，必須更關注社會弱勢邊緣化之可能性，以及產業化後配套措施的建立。部分非營利長照服務單位服務者（A2）認為長照朝向產業化是好的，非營利機構在這個環境中必須要轉型，一方面因應市場供給，另一方面維持其理念宗旨，但在運作上必須去改變。

我覺得照顧被產業化是好的，會有很大的發展，而非營利在這個環境中必須要去轉型，一方面因應市場供給之外，另一方面要去想說針對一些家境不好的個案，提供物質上的幫助，轉型路上有一定的理念宗旨會維護，但在運作上必須去改變方式。（A2）

但也有機構（A1）提醒，長照服務中的「照顧」是核心，這部分不能是產業化，但它的周邊可以是產業，譬如說：藥品、尿布等。因為使用長照後就是一種長期負擔，它的收費沒辦法很高，如果想要賺錢，只好降低支出，必須降低人事開銷，造成低薪化；另一方面來看，長照產業蓬勃發展是否代表一個國家的失能者更多？對國家不見得是好的。而「如果用保險發展的話，難以避免會往產業傾斜，這是一個很大的風險。」（A1）

從非營利長照服務單位的角度來說，目前已經存在競爭，若未來營利單位再加進來，競爭會更激烈，被服務者有更多選擇，但非營利長照服務單位的處境就會更加困難！未來應思考怎麼讓醫療與長照綁在一起，當長照進入消費市場，一些低收入家庭可能開始用不起服務，這是非營利單位需要去照顧的一群，必須規劃配套辦法去連結資源與服務。

以南投來說，一個區域會有兩、三個服務單位，會有些競爭存在，而光是非營利組織都會有這種情形，更何況營利單位在納進來競爭會更加劇烈，以被服務個案來說或許是好的，但對於非營利組織來說，若想將品質往上提升就會比較困難。（A2）

假設好賺的都被產業賺走，那不好賺就留給非營利組織來做，變成都要挑那種很難賺的市場，那如果是一個非營利組織，站在組織的使命我應該要照顧弱小，但他的市場運作這樣的個案不好賺，我一定會虧本，我又不好

募款，就會有兩難。(B2)

在這狀況下，必須要思考進入產業化後怎麼讓醫療與長照綁在一起，未來的長照一定會進入消費市場，其實現在已經是了，這時我們就會發現一些邊緣戶、低收入戶開始用不到服務，那他們很有可能是非營利單位需要照顧的一群，我們就必須想辦法去連結資源讓服務進入，所以我們必須去想如何讓醫療與非營利長照服務單位結合的配套。(A3)

(四) 中央與地方資源之分配不均問題

現今中央對縣市存有資源分配不均之情形，許多地方政府會在預算分配限制下，考量各種與當地非營利單位合作。因此，長期照顧政策的推動會因地方政府願意投入的多寡而有所影響，地方政府與非營利單位之間的合作與協調尤其重要。因為長照目前不是自由市場的產業，是一種被規範的服務。而政府目前沒有給足夠成本，非營利單位須透過募款或其他自費服務來補足，且不是每個機構都有足夠的募款能力。政府認為這是社會福利，服務皆為義務，不能談賺錢，補助就會產生競爭，應該要有合理的規範。

現在的推動制度不是市場模式，是由政府主導去做資源分配，所以永遠都有分配不均的情況，有幾個原因，第一、政府偏心，有私心或執行不夠認真；第二、當地找不到可以提供服務的人，因為服務資源不足，後者原因佔的比例較大，因為與政府投入的資源多寡有關係，再加上沒有利潤，大部分不願意投入。(A1)

所以我們必須設定長照是一個被規範的服務，不是自由市場的產業，被規範的服務就是我可以很清楚地算出來成本有多少、人員薪資有多少，而現在的情況是政府沒有給到足夠成本，他連成本都不夠，成本都不夠的話，對我們單位來說，還可以透過募款或其他自費服務來補足，但到其他地方就不一定，所以那些地方就會永遠不足。政府認為這是社會福利，服務皆為義務，不能談賺錢，這個錢〔補助〕就會產生競爭，應該要給他合理的規範。(A1)

因為資源的不足，各縣市又因為各自的運作方式和重點不同，而有發展上的差

異。例如撥款速度，臺中就比同為中部的南投快了很多；同樣在東部，花蓮的資源就比較缺乏；宜蘭長照機構多，但比較偏好「長青食堂」類型的服務……影響投入意願的重要考量是資源（補助）的有無和多寡。

資源分配不均對我們來說很有感觸，第一、撥款較慢，臺中大概兩個月就會發 1 次，南投這邊曾經 7、8 個月才給錢，甚至有些方案是說 1 年才給 1 次，而有些資金中央是說有補助，但是縣政府會說沒有，因為他覺得可能需求沒這麼多或比較小額，因此將經費刪除，但是並不代表就沒需求，這是我們在工作上會遇到的問題。（A2）

從宜花東三區我覺得以資源面來看比較缺乏的是花蓮……資源的分布南跟北就會比較不平均……我覺得臺東縣政府對於整個臺東都也願意都照顧到包括偏遠地區，但因為幅員太狹長跟偏遠地區較多；以宜蘭來看，相對機構就多了，但機構多的狀況下不見得有些資源是拿得到的，你還是要看公部門比較喜歡哪一類型，比如期待發展長青食堂，他就希望全縣都要有長青食堂，這部分大家就會很努力去推，所以會有很多，但因為相對很多所以補助款就會分散，我覺得資源面會去影響到我們願不願意投入的考量點之一。（A3）

資源分配不均，有城鄉差距和發展之別，長照十年計畫提供基本的服務，但較有錢的縣市，財政資源較為寬裕，地方首長可以就財源去做調配，服務項目與品質會比較好，或是服務的時數比較多。

確實會有資源分配不均的情形，因為較都會區的縣市比較有充裕的資金，可以提供其他相關服務。長照十年提供比較基本的服務，但比較有錢的縣市就會服務的項目與品質會比較好，或是服務的時數給的比較多，所以在資源分配不均上，長照十年計畫給的是基本餐，如果有些縣市比較有錢會提供出去，我想這比較無可厚非，因為畢竟地方首長可以就地方的財源去做調配。（B1）

資源分配不均，跟中央預算也有很大關係，因為現在各縣市的社會經費預算跟拿到的統籌分配補助款有關，早期是高雄市跟台北市，現在是六都，可以拿一大半的錢，其餘的由其他縣市分配。因此，就可能窮者恆窮！所以現在很多縣市希望跟

企業合作，想辦法開發資源。但學者（B3）認為，地方政府應先清楚自己在地方服務上的角色，而不是只談資源和補助；要講清楚希望中央可以提供甚麼協助？希望跟營利單位、非營利單位如何合作？

縣市資源分配不均，跟中央預算有關係，因為現在所有的預算都跟社算有關係，社算本身是跟縣府的統籌補助款有關，就等於是中央交稅下來，會依照縣市狀況去做分配，這個部分叫統籌分配款……因為中央的統籌分配款本來就不均，然後地方就會窮者恆窮，所以現在縣市有時候都會想要跟企業合作，縣市要想辦法去開發資源，因為中央的錢不夠。（B2）

對於長照 2.0 試辦的推動……今天你在地哪一個地方資源發展最有問題，那你要透過中央幫你甚麼忙……地方政府有沒有看清楚自己在地方服務上的角色？那你希望中央可以給你甚麼？你希望橫向 PO 跟 NPO 跟你合作是甚麼？這要講清楚。（B3）

政府主管機關（C1）的態度則認為，政府資源分布難免不平均，長照的推動牽涉到地方政府財力問題，因為縣市政府很難用很多經費去做長照設施，必須透過中央的力量。長照 2.0 規劃透過固定稅收來做分配，就是希望儘量做到各地區資源的均衡。

資源佈建一定會不平均，因為長照是要花錢的，牽涉到地方政府財力問題，很多地方政府資源配置會放在教育、社會或者是蓋公園、修馬路，所以長照 2.0 希望做資源配置，透過固定稅收來做分配，可將資源放在地方資源不足的地方去做運用，這時可不用透過縣市政府自己花錢，因為縣市政府財力有問題，很難會花很多金錢去做長照設施，所以必須透過中央的力量，而對比較有錢的縣市中央政府就不用投入太多資金就會自己做很好的發展，所以固定稅收制有一個目的是盡量做到各地區的均衡資源。（C1）

伍、結論

本研究藉由文獻探討，認為政府與非營利長照服務單位在協力治理環境下，若

要維持良好的夥伴關係，雙方必須建立在共同目標下，處於對等地位，在互惠、互利、互信基礎下共享資源與專業整合，並共同承擔責任與風險，如此才能化解歧見，尊重各自因角色不同所產生的各種差異，建構良好的協力基礎。長照 1.0 甚至長照 2.0 的推動，非營利長照服務單位與政府之間的合作，較理想的是從偏向政府委託模式，朝向一種政府與民間共同舉辦協力模式。

在實證上，透過訪談分析當前我國長照業務推動中的協力關係與治理過程，認為長照 1.0 政策執行中的一些問題，應在長照 2.0 中予以改善，如長照業務的協力關係定位、資源分配與治理成效。這點在相當程度上回應了 Ansell 與 Gash 的觀點，即協力過程宜減少權力和資源不對等情形，以增加利害關係人參與協力行動的意願；而一套具有正式機制的設計，也是協力成功的助力。在訪談過程中，意識到長期照顧「產業化」發展趨勢，以及縣市長期照顧資源分配不均的兩難和困境，研究者亦同時整理分析此現象對於長照體系所造成的問題，得到以下主要發現與建議：

一、建構平等互惠的公私協力夥伴關係

良好公私協力夥伴關係，其基本要素為雙方必須建立在擴大資源之佈建、服務對象之增加、服務項目的擴大等共同目標下，在互惠、互利、互信基礎下，共享資源與專業之整合，並共同承擔責任與風險，如此才能化解與尊重各自因角色不同產生的各種差異。具體可行的有：簡化非營利長照服務單位核銷行政程序、提升經費支付效率與行政效率、以及穩定服務供給並加速設施與資源之佈建。而上述工作，要透過政府與非營利長照服務單位間的特約關係方能落實。

二、從「委託」關係轉變為「特約」關係

政府與長照機構間之關係必須建立在合法的架構之下，一直以來即透過政府採購法來達到防弊，其服務多以公開招標方式進行，行政程序繁瑣，核銷作業冗長。如此，政府與非營利長照服務單位間是一種委託關係，本質上和現實上很難維持平等互惠原則。因此，建議在長照 2.0 制度中，將非營利長照服務單位與政府改以全民健保制度中的「特約」關係進行合作。

三、解決中央與地方資源分配不均問題

針對各地方政府資源分配有不均之情形，根源自中央「統籌分配款」問題，某些地方政府會在預算短缺和補助分配限制下，考量與當地非營利單位之合作方式，也會因此影響地方政府投入長期照顧的多寡。因為縣市政府用在長照設施的經費有限，必須透過中央的力量加以協助。長服法第 15 條規定長照財源採「稅收制」，未來透過固定稅收制度來做合理分配，以達到各地區資源的均衡。

四、確立長照財源專款專用

長服法規定應設置「長照特種基金」來提供長照服務，達到擴增與普及長照服務量能、促進長照相關資源發展、提升服務品質與效能、充實並均衡服務與人力資源及補助各項經費。其基金來自稅收，並且專款專用。目前長照計畫都納入縣市預算編列，其不足之處，未來由中央撥補長照特種基金經費補助，以均衡地方資源發展，使服務更深入偏鄉與山區，讓服務更加到位。

五、及早因應與規劃長照「產業化」發展趨勢

目前老年化現象加速，長期照顧之需求增加，在服務供不應求之情形下，長期照顧「產業化」勢難避免。但要如何因應？非營利長照服務單位、學者與政府部門對此看法見仁見智。非營利長照服務單位管理者大多認為市場開放將使其生存面臨考驗，也會導致非營利長照服務單位市場化；學者與政府認為長照真正提供服務的仍以非營利長照服務單位為主，但有關長照周邊之健康產業市場化，則有利長照服務的發展。建議及早規劃長照「產業化」後的配套措施，規範不適合發展成產業之服務項目，仍由政府與非營利單位承擔，避免社會弱勢者邊緣化的可能。

然本文之研究對象為僅限於政府官員、學者、以及非營利長照機構管理者，即皆是從「服務提供者」之角度提出觀察與看法，對於長照服務之接受者、購買者，或是照顧者的態度與意向並未加以著墨。研究結果可能提供未來長照政策規劃上的建議，解決長照 1.0 之執行困境，使長照 2.0 之規劃與執行更加完善，但研究建議未來仍可從服務使用者，以及照顧服務員，尤其是占多數比例的女性照服員的角

度，來探討相關執行上的問題，應能獲得更加貼近的發現，也可以讓臺灣長期照顧政策之研究更加完善，另外，對於 2017 年上路之新版長照政策的執行狀況，亦值得繼續追蹤觀察。

參考文獻

- 王順民、黃明發（2012）。關於長期照顧機構管理約制的若干芻議，取自：
<http://www.npf.org.tw/3/10760>。
- 行政院（2016）。長期照顧服務法部分條文修正草案，取自：
https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/02/06/LCEWA01_090206_00074.pdf。
- 吳英明（1993）。公私部門協力關係和「公民參與」之探討。**中國行政評論**，2（3），1-14。
- 吳英明（1996）。**公私部門協力關係之研究：兼論公私部門聯合開發與都是發展**。高雄：麗文。
- 李玉春（2017）。長期照顧服務法之立法、修法與預期影響。**月旦醫事法報告**，4，9-21。
- 李宗勳（2004）。公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程。**公共行政學報**，12，41-77。
- 林金立（2017）。稅金、保險，錢怎麼來？怎麼花？**月旦醫事法報告**，4，22-30。
- 林淑馨（2012）。**公共管理**。臺北：巨流。
- 林淑馨（2015）。我國非營利組織與地方政府協力現況之初探與反思：以臺北市為例。**文官制度季刊**，7（2），17-45。
- 林淑馨（2016）。臺灣非營利組織與地方政府協力的實證分析：以六縣市為例。**政治科學論叢**，69，103-148。
- 松下啓一（2002）。**新しい公共と自治体**。東京：信山社。
- 孫本初（2013）。**新公共管理**（五版）。臺北：一品。
- 孫本初、鍾京佑（2006）。從地方政府到地方治理：網絡治理之分析。**中國地方自治**，59（4），33-54。
- 張建威、曾冠球（2013）。協力治理觀點下影響臺北市長期照顧管理中心組織運作之因素。**法政學報**，25，119-150。
- 陳予康（2013）。非營利組織在政府政策網絡中角色之研究：以長期照護政策為例。**T & D 飛訊**，166，1-21。

- 陳敦源、張世杰（2010）。公私協力夥伴關係的弔詭。 *文官制度季刊*，2（3），17-71。
- 曾冠球（2017）。良善協力治理下的公共服務民間夥伴關係。 *國土及公共治理季刊*，5（1），67-79。
- 衛生福利部（2007）。我國長期照顧十年計畫：大溫暖社會福利套案之旗艦計畫（核定本），取自：
<https://www.youthhub.tw/upload/file/20130619102902701.doc>。
- 衛生福利部（2016）。長期照顧十年計畫 2.0（106~115 年）（核定本），取自：
https://www.ey.gov.tw/hot_topic.aspx?n=A1C2B2C174E64DE7&page=2&PageSize=20。
- 謝宜臻（2014）。臺灣後威權時代興起的环境協力治理：以封溪護魚為案例（1996-2010），分析架構建立的思考。載於曾光正、邱毓斌（編），*南方的公民實踐與社會生活*（523-575）。屏東：國立屏東教育大學。
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Brinkerhoff, D. W., & Crosby, B. L. (2002). *Managing policy reform: Concepts and tools for decision makers in developing and transitioning countries*. Boulder, CO: Kumarian.
- Cooper, T. L., Bryer, T. A., & Meek, J. W. (2006). Citizen-centered collaborative public management. *Public Administration Review*, 66(s1), 76-88.
- Leach, W. D. (2006). Collaborative public management and democracy: Evidence from western watershed partnerships. *Public Administration Review*, 66(s1), 100-110.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66(s1), 33-43.
- Witesman, E. M. (2010). Order beyond Crisis: Organizing considerations across the public service configuration life cycle. *Public Administration Review*, 70(3), 361-366.

Implementation and Prospect of Long-term Care Policy in Taiwan: An Analysis Based on Public-Private Partnership Governance

Rong-Yang Huang, Yu-Han Chen *

Abstract

Taiwan will enter the so-called “hyper-aged society” by 2026. The demand for long-term care has increased rapidly due to the rising elderly population. In view of this, the ROC government is actively promoting long-term care policies: implemented of the “Long-term Care Ten-year Plan” since 2008, introduced the “Long-term Care Service Act” and enacted on June 3 of 2017. The so-called “Long-term Care Ten-year Plan 2.0” has recently commenced since November 2016. Government recognized its limit of capacity and resources, and seeking to collaborate with private sectors or nonprofit organizations, through related networks or platforms for providing a better service with effective integration of resources. However, how to reach collaboration effectively between the public and the non-profit long-term care units, and also maintain this partnership of equality and mutual benefit, is a subject worth exploring. Based on this, this study makes an

* Rong-Yang Huang, Associate Professor, Department of Public Administration and Management, Chinese Culture University, email: eryh25@gmail.com; Yu-Han Chen, Research Assistant, Department of Public Administration and Management, Chinese Culture University, email: tina850730@gmail.com.

empirical analysis of Taiwan's long-term care policy and service, discusses the relationship between nonprofit organizations and government within the implementation of the Long-term Care Ten-year Plan 2.0 policy. It uses literature review to explore the essence and type of public and private cooperation, and to understand the elements of their collaboration; in empirical, through the qualitative research, interviewed selected executive director of non-profit units, government agencies and specialists, for examining the interactions among organizations and government in policy implementation. The study found that nowadays long-term care service in Taiwan appears a type and structure of entrusted, so that non-profit long units and the government is not a reciprocal status, it is difficult to create equal and mutually beneficial partnership; Moreover, a simplified administrative and funding process, would be important factors that impact the effort and investment of long-term care units which participating in the business. It is worth noting that “commercialize” of long-term care service seems to be trend in the future. How to reach an equilibrium point between private sector and non-profit organizations in the long-term care policy would be another question to think about.

Keywords: collaborative governance; public-private partnership; nonprofit organization; Long-term Care Plan 2.0

