

**研究計畫****老人福利之供給分析初探：跨部門治理觀點**

\*劉麗娟

國立台東大學 公共與文化事務學系

**摘要**

近年來因醫療進步與城市發展，各國人口逐漸老化，台灣亦不例外。老人為社會經濟較弱勢之團體，其所需要之協助涵蓋醫療、經濟、社會、文化、就業等層面，特別在因地理交通、文化差異及經濟困境影響下，此種又老又窮的情況較都市化程度高的地區更為嚴重。因此隨高齡化而來的問題，將牽動整個社會體系，此問題的嚴重性使 2005 年美國總統生物倫理委員會(The President's Council on Bioethics)與 2010 年總統馬英九不約而同將日趨嚴重的人口老化視為新的社會挑戰，進而將人口議題提升至國家安全層次。

然長期以來，此類社會議題大多期望透過政府力量、輔以市場機制為解決方法，但面對全球化快速、治理體系與行為者網絡複雜化影響下，此一問題已非依賴單一政府或部門所能提供或解決，而須依靠跨部門治理(cross-sector governance)，整合政府、企業與非營利組織(nonprofit organization)資源，共同承擔責任，避免在有限資源下，公共資源的重複投入而形成的浪費。有鑑於此，本研究以老人福利為主題，以跨部門治理觀點為基礎，初步探析跨部門治理等相關概念運用於老人福利之現況與可行性，期能提供台灣現階段老人福利解決方案之參考。

關鍵詞：老人福利、供給分析、跨部門治理

**1. 研究動機****1.1 當世界又老又窮**

Ted C. Fishman 於 2010 年以《Shock of gray: the aging of the world's population and how it pits young against old, child against parent, worker against boss, company against rival, and nation against nation》一書中提出，由於識字率的提升、女性教育程度的提高導致出生率的降低、公共醫療衛生的進步與城市化的發展使死亡率逐漸降低；如此一來，世界各國皆隨著工業化發展的趨勢與範圍而逐漸老化，其並以美國佛羅里達州、伊利諾州、西班牙、日本、中國等例子說明老年化已成為新世界共同的特徵，同時也點出日本、義大利、西班牙、南韓與台灣為世界上最老的國家群。事

實上也的確如此，依據聯合國之定義，65 歲人口占總人口比率達 7%，稱為高齡化(ageing)社會；達 14% 以上，稱為高齡(aged)社會；達 20% 以上則稱為超高齡(super-aged)社會。由世界人口統計數據觀之，表 1 顯示 2001~2010 主要國家 65 歲以上人口佔總人口比率，其中日本於 2005 年(20.2%)、德國、義大利於 2007 年（分別為 20.1%、20.0%）皆已進入超高齡社會，英國、西班牙、瑞典則已進入高齡社會，其中除印度、南非因出生率仍然維持 20% 以上，以致尚未進入高齡化國家外，其餘國家皆已進入高齡化社會、往高齡社會邁進。

表 1. 2001~2010 年世界主要國家 65 歲以上人口占總人口比率(%) (內政部，2012)

國別	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
台灣	8.8	9.0	9.2	9.5	9.7	10.0	10.2	10.4	10.6	10.7
印度	4.5	4.6	4.7	4.7	4.8	4.9	5.0	5.1	5.2	5.3
菲律賓	3.7	3.7	3.8	3.8	3.9	3.9	4.0	4.1	4.1	4.2
新加坡	7.0	7.4	7.7	8.0	8.2	8.5	8.5	8.7	8.8	9.0
日本	18.0	18.5	19.0	19.5	20.2	20.8	21.5	22.1	22.7	23.0
南韓	7.6	7.9	8.3	8.7	9.1	9.5	9.9	10.3	10.7	11.0
中國大陸	7.1	7.3	7.5	7.6	7.7	7.9	8.1	8.3	8.5	8.9
美國	12.4	12.4	12.4	12.4	12.4	12.5	12.6	12.8	12.9	13.0
英國	15.8	16.1	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.2	16.4	16.6
瑞典	17.2	17.2	17.2	17.2	17.3	17.4	17.5	17.8	18.1	18.5
德國	16.9	17.3	18.0	18.6	19.3	19.8	20.1	20.4	20.7	20.6
義大利	18.7	19.0	19.2	19.5	19.7	19.9	20.0	20.1	20.2	20.3
西班牙	17.1	17.0	16.9	16.6	16.7	16.7	16.5	16.6	16.9	17.2
澳洲	12.5	12.6	12.7	12.8	13.1	13.0	13.2	13.2	13.3	13.5
南非	4.6	4.7	4.8	4.9	5.0	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5

從世界轉向台灣，依據經建會進行的 2012 年至 2060 年人口推計資料可知，台灣自 1993 年進入聯合國定義之高齡化社會後，預計將於 2018 年及 2025 年分別邁入高齡社會及超高齡社會（經建會，2012）。如前所述，老人問題為工業化與都市化社會的產物，由於家庭功能的逐漸衰微、現代社會少子化的影響，未來將是「食之者眾、生之者寡」的狀況，亦即需要社會照顧與提供社會福利的高齡人口日增，但有能力供養老年人口的生產人口越來越少，人口老化的問題將對社會逐漸形成重大的負擔。

## 1.2 跨部門治理之必要性

長期以來，公共議題的焦點皆偏重於「國家」（政府）與「市場」（企業），但隨著全球化的腳步、治理體系與行為者網絡的複雜化，當前的跨部門(cross-sector)則跨越此兩者，以公部門、私部門與 NPO 的資源，共同承擔公共責任；此種觀點跳脫傳統官僚結構、以政府為主之傳統途徑，凸顯出 NPO 與其他部門間的特殊性（Lynn et al., 2000；江明修、曾冠球，2009；李柏諭，2011）。

老人過去皆由家庭、宗族提供照護，因家庭所提供之照顧在品質、效率、可近性、有效性、便利性、可信賴性與經濟成本上的評價皆是最高的。然隨著人口結構和家戶型態的改變，包括國  
作者：劉麗娟

民平均所得提高、家庭聯繫逐漸式微、非婚生比率較高、女性勞動力參與提升等等，加上老人福利需求越來越多元，導致家庭已無法提供充分的老人服務，此時經濟尚有餘力者，可透過市場機制購買所需的老人服務(福利私有化)，然研究亦顯示許多家庭皆期盼政府能負擔照顧老人之責任，故政府將在老人政策上扮演更積極主動的地位，國家公共支出結構必須大幅調整，以因應老人福利之需求 (Gelissen, 2001; 林萬億, 2002; 柯瓊芳, 2002; 陳燕禎, 2006; 詹火生、林慧芬, 2004)。

然近年來老人福利的發展趨勢，使政府提供之服務已無法滿足老年社會之需求，特別是 Norman Johnson 的福利多元主義概念的出現後，以下茲將此趨勢之特性彙整為以下兩項：(1) 國際組織 OEDC (The Organization for Economic Co-operation and Development) 與國際經驗顯示，世界各主要國家的老人福利政策皆以在地老化(aging in place)為基本指導原則，即使政府資源的投入也無法滿足日趨增加且多元的老人需求 (吳老德, 2003; 蘇麗瓊、黃雅鈴, 2005); (2) 許多老人希望獲得的需求或服務，無法被納入政府服務提供的範圍 (官有垣, 2000b)，故現階段老人福利問題已非單一政府、單一部門之力所能解決，政府應結合企業、NPO 及其他部門 (如社區) 建構包含各項服務的完整服務體系的聲音越來越多 (詹火生、林慧芬, 2004)，此發展過程如圖 1 所示。

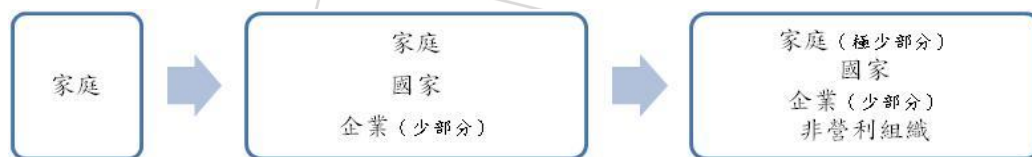


圖 1. 老人福利提供者之發展過程

## 2. 研究目的

本研究旨在進行初步理論與相關文獻之探析，透過科際整合之取向，分析如何在有限的資源下，整合政府、企業與 NPO 的跨部門治理，以提供適切的老人福利。本研究之目的如下：

- (1) 說明跨部門治理概念之意涵；
- (2) 彙整現有之研究成果及發展方向；
- (3) 探析與整理跨部門治理運用於老人福利之經驗，並歸納其實踐成果與趨勢；
- (4) 提出未來老人福利跨部門治理之研究建議。

## 3. 跨部門治理的意涵與發展歷程

本研究對象探討的是老人福利，在學理基礎分析包括跨部門治理與老人福利的供給分析，「跨部門治理」於現今公共行政領域一個逐漸普遍之名詞，其所涉及之概念涵蓋公共管理、多元治理、聯合或網絡治理、跨部門管理、參與型治理及公民參與等等 (Emerson et al., 2012)。

### 3.1 跨部門治理的源起與意義

「跨部門治理」亦被稱為「協力治理(collaborative governance)」、「協力式公共管理(collaborative public management)」或「網絡治理(network governance)」，經整合相關文獻，大致可將跨部門治理的興起歸納為以下幾個因素(Bryson et al., 2006)：首先，外在環境的劇變使許多團體與組織在面臨公共議題時，遭受到極大的挑戰，這些劇變包括全球化下的城市變遷、快速競爭的經濟發展、資訊傳遞的便利迅捷、生活環境的品質要求及公共政策的複雜多變等等(Agranoff & McGuire, 2003; Amirkhanyan, 2010; Magee, 2003; Provan & Kenis, 2008; Simo & Bies, 2007; 史美強、蔡武軒, 2000; 李武育、陳薇如, 2008; 李柏諭, 2011; 林水波、李長晏, 2005); 其次，長期以來，由於對政府產能與成本嚴重落差，出現效能不彰的批評，加上民眾需求日益多元，使得倡導分享政府權力的呼聲日漸高漲，而此種強調有限政府的意識，逐漸形成解除管制(deregulation)、民營化(privatization)、預算刪除，進而促使「第三部門政府」(third-part)的興起(Salamon, 2002; Vigoda-Gadot, 2003; 陳定銘, 2006; 趙永茂, 2003); 最後，現今環境所面臨的議題，已無法由單一層級的政府單位或既存組織獨立解決，無可避免的需要涉入各層級政府與民間組織，如此才能提供有效的解決途徑(Clarke & Fuller, 2010; Selsky & Parker, 2005; 莊麗蘭, 2008; 陳秋政, 2008a; 鄭讚源, 2004)。

就跨部門治理之意涵而言，其意指參與者跨越公共機關、政府各層級、公共、私人及公民團體等組織，為實現公共目標而制定公共決策和管理的過程和結構(Emerson et al, 2012; McGuire, 2002; 江明修、曾冠球, 2009); 此種跨越部門之治理，部分學者著重於正式的、具共識後而從事追求公共目標的治理安排。依此定義，跨部門治理必須包括以下六項準則：(1)最初須由公共機關與體系產生；(2)參與者必須涵蓋非政府組織的角色；(3)參與者須直接參與決策過程，而非僅是公共機關的顧問角色；(4)須為正式的組織型態，並為集體的的合作；(5)目標為形成共識決；(6)重點在於公共政策與管理(Ansell & Gash, 2008)。Newman (2001)於研究時亦提出跨部門治理須關注下列七點：(1)創造整合性、全局性的途徑，以發展並傳遞公共政策；(2)克服部門間、象牙塔式等組織障礙所造成的管理問題；(3)透過部門間的政策重疊，以主動共同協調與整合方式，降低交易成本；(4)傳遞較佳的政策結果，獲得中央、區域、地方及社區等不同層級的好評；(5)改善所有部門間，傳遞服務的協調與整合性；(6)針對政策發展或服務之提供，發展具創新開創性的途徑，整合不同部門間的專業知識與成果貢獻；(7)增加財政資源，用以投資發展政府、企業與 NPO 間的夥伴關係與協力業務。

值得說明的是，部分學者認為跨部門治理有一重要之前提，即「三方協力」強調政府、企業與 NPO 三者之區別，在觀察分析多數跨部門治理議題時皆具有三個部門同時、共同涉入其參與過程的現象，且此三方的涉入動機不同，依序為「履行政府職權與提供公共服務、追求組織與利害關係人之利益、維護成員權益與實踐公益使命」，此亦為跨部門治理的主要內涵(Provan & Kenis, 2008; 陳秋政, 2008a; 鄭讚源, 2004)。然上述定義受到其他學者批評，因其在定義上過於嚴苛，故亦有學者認為在建構政府、企業、NPO 與非正式部門(社區及家庭)協力關係結構之過程中，應包括各種正式、非正式、不定期的活動及持續的跨部門互動，不管其採取何種方式，其主要目的皆在於透過不同部門參與者追求「共善(public good)」(Hamann et al, 2008; Simo & Bies, 2007;

江明修，2006；林水波、李長晏，2005)。為能完整呈現與建構老人福利跨部門現況，本研究擬採取此較廣義內涵為跨部門治理之定義，亦即本研究所指涉之跨部門治理將包括(1)公部門：各層級政府與(2)私部門：企業、NPO 與非正式部門（社區及家庭）間之跨域協力，同時在過程中包括正式、非正式、不定期的活動及持續的跨部門互動。

### 3.2 跨部門治理的運作機制

在理解跨部門治理之意涵後，需進一步對其運作機制與架構做深入之分析，才能掌握其間重要關鍵所在，並提供實務改善之基礎。欲對跨部門治理發展切實可用之分析架構，須認知到跨部門治理涵蓋不同領域之範疇，包括公共行政、規劃、衝突管理與在不同部門間的環境治理(Emerson et al., 2012)。易言之，跨部門治理著眼於強調不同部門在當代公共治理結構與公共服務傳遞過程中，均扮演不同之角色與功能，從而營造出多樣性的跨部門協力治理機制，圖 2 中說明政府、企業與 NPO 在跨部門治理中所扮演的角色（李柏諭，2011），其中 NPO 在此治理結構中，面對各種公民社會需求時乃扮演相當重要的協力角色，因此在兩者共同發展合作方式與經營策略網絡時，將成為進行跨部門治理研究的重要環節。

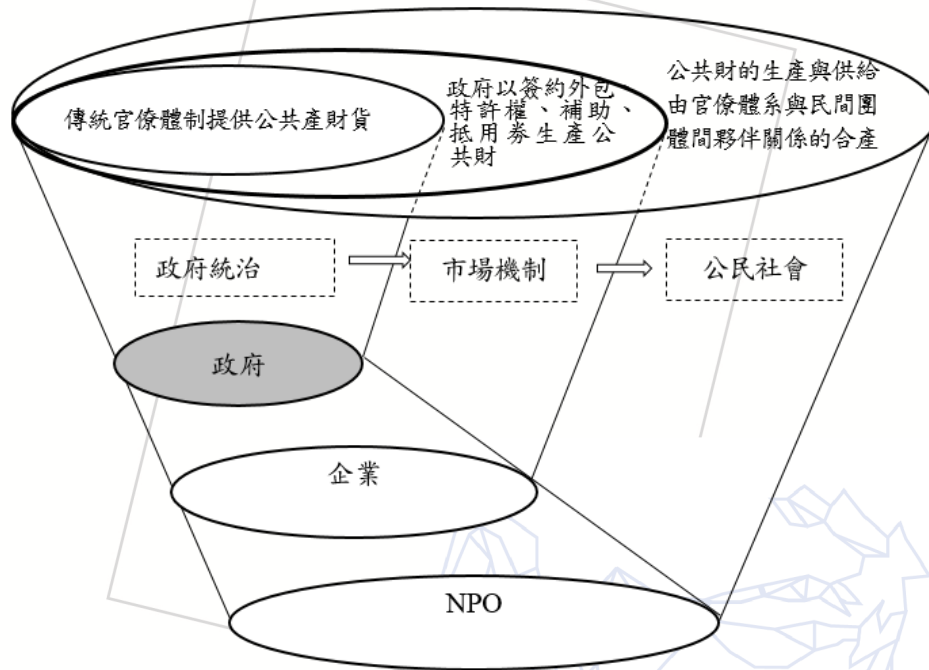


圖 2. 從「政府部門」到「第三部門」的跨部門治理機制（李柏諭，2011）

由於各部門間涉及的過程與夥伴關係非常多元，為強調其複雜之過程，有學者以多元組織跨部門社會夥伴關係(multi-organizational cross-sector social partnership)稱之，並以策略規劃之模式加以分析研究，認為此跨部門過程可分為(1)系絡／夥伴關係最初形成的模式，包括最初型態、溝通方式及決策過程；(2)夥伴關係合作進行協力策略計畫形成的夥伴關係與計畫內容；(3)藉由夥伴關係間進一步完成協力策略規劃目標，著手進行經過討論的協力策略執行；(4)各組織進行策略執行；(5)確認協力策略執行的產出(Clarke & Fuller, 2010)。

然檢視目前有關跨部門治理文獻中，大多數研究乃著重於單一個案與公共政策之分析，因此能清楚整合跨部門治理相關概念之研究仍屬少數，本研究回顧相關文獻，針對跨部門治理運作機制之研究，並為其他學者所接用與引用者，以 Bryson et al. (2006)於《The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature》一文中所提出之「理解跨部門協力架構」(A Framework for Understanding Cross-Sector Collaborations) (圖 3) 為代表，後續數位學者皆以此作為分析跨部門治理之基礎分析架構及修改之依據。

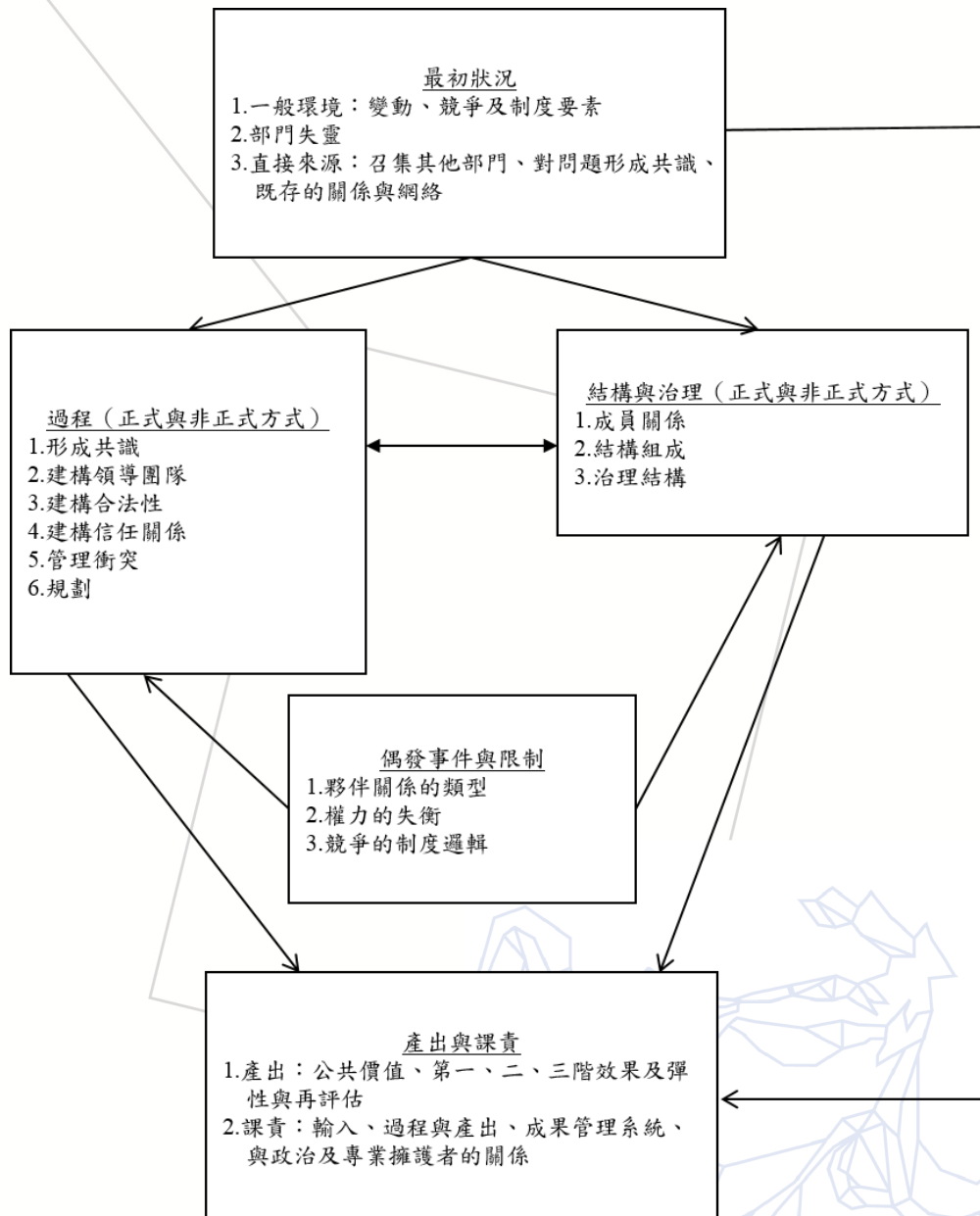


圖 3. 理解跨部門協力架構(Bryson et al., 2006)

在此架構中，Bryson et al.將跨部門治理分為幾個不同的部分：第一部分為「最初狀況」，此部分指涉的是跨部門治理形成之前，必須考量的因素包括各種複雜且充滿競爭和制度壓力的環境因素、單一部門在解決與面臨公共問題時所產生的失靈現象 及是否有某一相關組織進行推動與建立跨部門治理的機制；其次，第二部分為「過程」部份，此部分包括所有涉及形成共識、建立領導

團隊、合法性(legitimacy)、信任、管理衝突與規劃的正式與非正式的過程；最後，進入第三部分「結構與治理」，此部分涉及成員關係、結構組成與治理結構等正式與非正式活動。在進行這些活動的過程中，許多偶發事件與限制將影響上述的過程、結構與治理，如夥伴關係之類型、權力失衡及競爭的制度邏輯等等。經過這些歷程後，最後進入產出與課責階段(outcomes and accountabilities)，在產出部分，包括公共價值、第一、二、三階效果及彈性與再評估；在課責部分，包括輸入、過程與產出、成果管理系統、與政治及專業擁護者的關係。由以上之敘述與說明可知，創造與維持跨部門治理的困難度相當高，其間涉及的利害關係人與領導、協調不同部門之挑戰為關鍵原因。

### 3.3 跨部門治理運用範圍

依據跨部門治理之理論與研究，有關社會福利之跨部門運用，本研究將於後文加以說明，除此之外，其已被運用於許多政策系絡。例如：在地方發展與自然資源、環境議題、城鎮開放空間政策或公共公園之探討(Brecher & Wise, 2008; Smith, 2009)，再如美國南卡羅來納州史巴頓堡市(city of Spartanburg)及史巴頓堡郡(Spartanburg County)致力於維護環境正義，該地居民以地方既有資源為基礎，結合地方政府、透過主動發起社區會議、公共論壇，討論環境汙染問題，並結合環境保護組織 ReGenesis，不但扭轉長期工業污染的惡質環境，更建立共同環境改善與成果，其過程中市政府扮演支持與補助角色，成功建構跨部門夥伴關係，地方政府則從中了解社群的力量，形成三贏的成功範例(江明修, 2006)。Rein 和 Sctott (2009)提及南非的公共政策較常使用跨部門治理的領域為健康、農業與教育，Hamann 等(2008)即以南非為例，說明其為永續發展與提升經濟競爭力，以礦業、農業與紡織業為發展重點，由個別企業的慈善行動為起點，結合企業、社區、NPO 以及各種公民組織共同努力，以創造該地區產業的競爭優勢之過程。

跨部門治理亦可運用量化資料說明降低犯罪及擾亂治安行為之績效，Kelman et al. (2012)即透過犯罪資料趨勢說明英國與威爾斯跨部門合作夥伴關係對犯罪及擾亂治安行為之影響、透過執法機構與其他外在活動與社區警力的結合，有助於提升逮捕率與績效(Nicholson-Crotty & O'Toole, 2004)；政府與其他部門結合規劃設計國土安全方面的合作機制(Getha-Taylor, 2006)。

在創新系統方面，經濟合作發展組織(The Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)於 2007 年即提出建立跨部門合作之研究(cross-sector research collaboration, CSRC)與工程中心(OECD, 2007; Turpin & Fernández-Esquinas, 2011)；在此之前西班牙自 1980 年起由跨層級的公共組織、學校與其他組間間所建構的創新政策(Fernández-Esquinas & Ramos-Vielba, 2011)；澳洲推動合作研究中心(Cooperative Research Centres, CRC)由企業—大學—政府協力合作(Turpin et al., 2011)；德國發展此領域亦有十年之久，在體制與實務上皆有相當之成果，主要其中涉及兩類組織：學校與政府研究組織(Schiller, 2011)。

目前台灣社會當前所面臨的跨部門治理議題與相關研究，包括垃圾清運(湯京平、陳金哲, 2005)、大眾運輸、生態保育(林水波、李長晏, 2005; 陳秋政, 2010)、災害救災體系、九二一震災、SARS 防治與區域醫療網、禽流感防治(林水吉, 2009)、公共安全方案、砂石車問題管理

方案、2009年高雄市世運會營造國際環境、推廣英語服務標章認證(莊麗蘭, 2008)、高雄市蓮潭國際文教會館委外經驗(李柏諭, 2011)、行政院勞委會與各地區的NPO推動「多元就業開發方案」紓解國內失業問題(劉麗娟、汪銘生、黃國良、王道鵬、何柏正, 2009)、衛生署與社區大學協力推動「民眾用藥安全知識課程」傳達正確用藥知識(陳定銘, 2006)皆為跨部門治理之案例。

#### 4. 社會福利之跨部門治理分析

前文顯示跨部門治理已逐漸成為公共問題的解決途徑之一，在以美國喬治亞州為範圍的研究結果顯示：在城市區域中較易發展跨部門協力關係的領域分別是經濟發展、消防與公園育樂領域，但在與鄉村地區，則以老年服務、公園休閒育樂及消防領域最為明顯。若相較於台灣的跨部門治理情況，台灣在社會弱勢服務與關懷、社區營造與觀光及大型公共工程與基礎建設等領域，多有公私協力的實踐經驗(Gazley, 2008; 李柏諭, 2011; 陳秋政, 2008a)。本研究主要目的即在運用跨部門治理之理論架構運用於老人福利之分析，在此之前，擬將現有社會福利跨部門治理與需求分析之相關文獻進行分析與探討。

首先，前文已針對跨部門治理進行完整之說明與分析，然則可再進一步強化跨部門治理在社會福利領域之樣貌，表2列舉出社會福利各部門參與其中的理由或動機、媒介、接受者及照顧者間之差異。基本上，政府部門以資格、權利、法令規定、政治目的、社會控制為出發點、企業以營利、NPO以慈善、非正式部門則以愛與互惠為理由，因不同的理由與動機，延伸出不同的服務提供內容與輸出模式。在1983年前，台灣的社會福利輸送體系屬公、私部門分立並存的模式，當時並未存在跨部門治理的社會福利提供模式；但在1980年代之後，因政府資源不足，同時受到西方民營化思潮影響，以及自1990年解嚴後民意高漲，一方面政府福利預算隨之增加；另一方面伴隨著對政府官僚體系的不信任；再加上1998年政府推動「政府再造運動」，即展開社會福利由公、私部門共同提供之時代(林萬億, 2004)；在此時代下，國家和社會關係已不復以往，逐漸呈現「福利多元主義(Welfare Pluralism)」的樣貌(張世雄等, 2009)。

表 2. 社會福利跨部門彙整表(Sipilä et al., 2003)

	政府部門	企業	NPO	非正式部門
理由或動機	資格、權利、法令規定、政治目的、社會控制	利潤、費用	慈善、志願性、社會規範、公共價值、宗教教義	愛、罪惡感、義務、傳統思想、宗教信仰、付出、互惠
媒介	中央及地方政府的行政官僚	公司、專業者、個別照顧工作者、契約承包商	志願組織、慈善團體、教堂、社區	家人、家族、朋友、鄰居
接受者	有資格的人民	顧客或案主	符合慈善目標的個人	家中或家族的成員、朋友或鄰居
照顧者	公務員、公部門的工作者	雇員或專業者	志願工作者、雇員或契約承包商	家中或家族不求回報的成員、朋友或鄰居



而現有社會福利跨部門研究大多以政府與 NPO、政府與企業、以及 NPO 與企業為主要探討範圍，茲將相關研究彙整如下：

#### 4.1 以政府與 NPO 之合作為主要範疇

針對探討政府與 NPO 之關係，不同學者提出不同分析角度，Girdon 等(1992)認為可從「服務經費的提供與授權」、「實際服務的輸送者」兩個不同層面加以區分；Kuhule 和 Sell (1992)則依據「溝通與接觸程度(communication and contact)」、「財務依賴與控制程度(finance and control)」進行政府與第三部門互動關係之歸納。然不論屬於何種關係，政府與 NPO（特別是社區機構）的跨域合作不僅可以成為有效的服務提供方法，還可以成為促進服務民主化的機制。通常社區機構成為兩者間的調節機構，其在個人和國家之間提供了公民社會的緩衝器。就此觀點而言，讓政府在社會服務提供中的角色最小化將給「調節機制再次成長空間，並收回政府自身在公民社會中心的合法位置」（黃晨熹等譯，2003）。

在公私協力日漸增加之趨勢下，世界各國有關政府與 NPO 協力的社會福利研究也成為重要的研究議題，包括以德國、荷蘭、挪威、瑞士、北愛爾蘭、英國、以色列、義大利及法國國家的比較研究(Gidron et al., 1992)；Gazley (2008)以美國喬治亞州為研究範圍，針對政府官方、NPO 調查資料與政府訪談進行質化與量化分析，以了解兩者在契約外的非正式關係；面對美國長期照護勞動力的短缺，政府如何結合 NPO 協助提供專業技能與人力(Stone, 2006)；針對台灣與英國的老年身心障礙者的福利資源配置及服務輸送進行比較分析（曾幼龍，2011）；探討日本不同地方政府與 NPO 協力關係（林淑馨，2005，2006，2007，2008，2009，2012）、韓國以行政院保健福祉部為主導，同時輔以建構式組織和行動方案來扶助國家力有未逮的老人福利政策與措施（鄭潤道，2012）。台灣方面，則有李台京、吳秀月(2005)以 Ralph Kramer 的互動領域結合 AdijNajam 的四 C 互動類型，以及 Stein Kuhnle 和 Per Selle 有關政府與 NPO 之關係等相關學說為基礎，以新竹市政府與老人福利團體 互動關係為研究主題；探討社會福利 NPO 與政府間的競爭關係（官有垣，1996）、不情願關係夥伴關係（官有垣，2000a）；慈善基金會及社區大學與政府合作所展現的效益與影響（陳定銘，2008）；政府與 NPO 在社會福利服務輸送的功能與困境分析（林淑馨，2008；陳琇惠、蔡明宜，2011）；兩者合作推動健康城市（洪德仁、朱玉如、周家慧，2008）。

雖然政府與 NPO 的合作，擴大了社會福利的範疇，同時也使此類 NPO 在提供社會福利服務上扮演重要的角色與功能，同時若能建立策略聯盟網絡，將有助於服務品質的提升；然其間亦存在著發展困境，包括公私部門間運作模式的差異、若合格的服務提供者有限或不足（如政府財源不穩定），將影響服務輸送的成果、雙方於互動過程中難以擺脫各自的本位（或專業化）角色、因城鄉差距或受委託單位體質不良導致服務品質參差不齊（林淑馨，2008；陳定銘，2007；黃琢嵩等，2005；蕭文高，2008），如何改善相互協力過程中的問題亦為一大挑戰。

#### 4.2 以政府與企業之合作為主要範疇

從 1980 年代初期以來，社會福利藉由跨部門治理的委外（或第三方購買）使得原有的服務提

供有長足的進展，通過此種方式即可以政府資金支付私人機構提供的服務，且此趨勢在社會福利改革中有增無減(Gilbert & Terrell, 2004)。而過去此種社會福利的委託單位，多屬 NPO 為主要對象，然現今則推動企業的參與，如 2002 年的《照顧服務產業照顧方案》、2005 年的《促進民間參與老人住宅建設推動方案》等等（莊秀美、鄭佳玲，2006）。

在政府與企業的結合，社會福利服務乃救濟、照顧或支援社會弱勢的專業，因此具備濃厚的公益性質，故社會福利多以社會公益的形態存在並發展；在此情況下，企業追求營利的組織目標，基本上並不符合社會福利的本質與精神，自然沒有企業加入的空間。然為因應服務多元化及服務輸送效率化之需求必須改變傳統的照顧服務輸送體系，即使原本不列入日本政府委託對象的企業，也於 1990 年代後開放企業經營照顧服務事業（江尻行男、莊秀美，2007）。

#### 4.3 以 NPO 與企業之合作為主要範疇

從各種先驅企業的經營策略與發展來看，未來企業結合投入社會問題的 NPO 與專業團體，並建立夥伴關係，共同推動社會活動的趨勢將日漸重要。之所以如此，可由雙方不同角度加以分析。首先，就企業而言，企業活動的社會策略必要性越來越高；對 NPO 來說，組織管理所需面對的問題層出不窮，透過與企業的合作克服相關問題也成為其選項之一。企業與 NPO 的合作夥伴關係型態相當多樣，根據杜拉克財團分析企業與 NPO 的夥伴關係型態，可分為三大類型：慈善型(Charity)、交易型(transaction)與整合型(integration)。Simpson 等(2011)以澳洲包括健康、社會服務等八類的 20 個 NPO 組織為對象，探討其與企業間的正式與非正式協力關係；莊美秀(2012)年即以日本介護保險制度相關議題，以照顧服務提供多元化為焦點，分析日本介護保護制度的服務多元化架構，特別探討企業與 NPO 的競合關係，以期能思考照顧多元化的實踐要件與圓滿目標之策略。

### 5. 老人福利跨部門治理研究評析

對於社會福利的跨部門治理，雖然已有相當數量之研究，然多數研究皆以政府為主軸，政府依據政策考量，將資源做有效配置，再經行政體系及結合其他部門輸送給被服務者，結合方式包括委託及公設民營等方式（王振軒、董瑞國，2006；江亮演、應福國，2005；李光廷，2003；張世雄等，2009；莊秀美，2005b；莊秀美、鄭佳玲，2006；黃琢嵩等，2005；詹宜璋等，1999；蕭文高、黃源協，2004）。在此過程中，由於其涉及前述各個部門、機構及人員的整合與協調，因此經常出現服務零散破碎(fragmentation)、不夠連續(discontinuity)、難以接近(inaccessibility)和無人負責(unaccountability)的問題(Gilbert & Terrell, 2004)，如何整合、連續、可近與責信策略的改善將成為跨部門治理的一大挑戰。

其次，現階段的跨部門分析相關文獻大致可分為以下三個不同主題：

- (1) 致力於理論之整合與發展（Ansell & Gash, 2008; Bryson et al., 2006; Clarke & Fuller, 2010; Emerson et al., 2012; Hogg, 2000; Le Ber & Branzei, 2010; Selsky & Parker, 2005; Simo &

Bies, 2007; Simpson et al., 2011; Turpin & Fernández-Esquinas, 2011; Vigoda-Gadot, 2003; 江明修, 2006; 江明修、曾冠球, 2009; 李長晏、詹立煒, 2004; 陳秋政, 2008a, 2008b; 趙永茂, 2003)。

- (2) 著重於國際間之比較或提供他國經驗分析 (Fernández-Esquinas & Ramos-Vielba, 2011; Nutley et al., 2002; Rein & Stott, 2009; Turpin et al., 2011; 林淑馨, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009; 紀俊臣, 2003; 莊秀美, 2005a, 2005b, 2012; 潘佩君、嚴嘉楓, 2011; 鄭潤道, 2012; 蕭文高、黃源協, 2004)。
- (3) 單一個案之分析探討 (Smith, 2009; 李柏諭, 2011; 官有垣, 1996, 2000a; 林水吉, 2009; 洪德仁等, 2008; 陳琇惠、蔡明宜, 2011)。

由上述各面向可知，目前之研究較少以單一區域的老人福利進行跨部門治理之研究，特別時結合本研究前文所述之文獻運作機制彙整：形成原因（驅動力）、治理結構（各部門的功能、角色及其相互間之關係）、跨部門治理過程及產出與影響。

## 6. 結論與建議

老人問題之所以日趨嚴重之原因，乃在於隨著老年化社會而來的不僅是單一、個別的社會問題，而是牽動整個社會體系，具體而言，人口老化對人類社會的影響可分為三個層面：老人的個人生活、家庭生活及社會經濟（吳老德, 2003; 徐震, 2007）。

有鑒於此，美國總統生物倫理委員會(The President's Council on Bioethics)於 2005 年提出《Taking Care: Ethical Caregiving in Our Aging Society》，報告中提及日趨嚴重的人口老化問題將成為一個新的社會挑戰，政府必須正視未來老人照護、醫療、長期照顧及家庭照顧者的負擔等相關問題(The President's Council on Bioethics, 2005)；馬英九總統亦於 2010 年 10 月 28 日總統府財經月報會議中，將人口議題提升至國家安全層次，凸顯少子化、高齡化已為當前政府人口政策的重大施政目標，同時政府單位也對此提出人口政策白皮書，其中針對高齡化共提出六項政策綱領、八項對策及五十項具體措施，期能夠過政策規劃與執行減緩或改善此問題的嚴重性。

政府部門著重於蒐集與彙整各層級政府與單位所提供之各項老人福利措施，企業部門著重於調查企業從事營利的老人相關事業，NPO 部門則著重於分析全國性與地方性 NPO 直接提供的老人福利服務，另以非正式方式了解家庭與社區提供老人之服務，如此始能對老人福利的各個面向有更完整與深入之理解。

## 參考文獻

1. Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments. Washington D.C.: Georgetown University Press.
2. Amirkhanyan, A. A. (2010). Monitoring across Sectors: Examining the Effect of Nonprofit and For-

- Profit Contractor Ownership on Performance Monitoring in State and Local Contracts. *Public Administration Review*, 70(5), 742-755. doi:10.1111/j.1540-6210.2010.02202.x
3. Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. doi:10.1093/jopart/mum032
  4. Brecher, C., & Wise, O. (2008). Looking a gift horse in the mouth: challenges in managing philanthropic support for public services. *Public Administration Review*, 68(s1), S146-S161. doi:10.1111/j.1540-6210.2008.00985.x
  5. Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66(S1), 44-44. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x
  6. Clarke, A., & Fuller, M. (2010). Collaborative Strategic Management: Strategy Formulation and Implementation by Multi-Organizational Cross-Sector Social Partnerships. *Journal of Business Ethics*, 94(1), 85-101. doi:10.1007/s10551-011-0781-5
  7. Fernández-Esquinas, M., & Ramos-Vielba, I. (2011). Emerging forms of cross-sector collaboration in the Spanish innovation system. *Science & Public Policy (SPP)*, 38(2), 135-146. doi:10.3152/030234211X12924093660552.
  8. Gazley, B. (2008). Beyond the Contract: The Scope and Nature of Informal Government-Nonprofit Partnerships. *Public Administration Review*, 68(1), 141-154. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00844.x
  9. Gelissen, J. P. T. M. Worlds of Welfare, Worlds of Consent? Public Opinion on the Welfare State. Thela Thesis, Amsterdam. Retrieved December 14, 2014, from <http://repository.uvt.nl/id/ir-uvvt-nl:oai:wo.uvt.nl:88019>
  10. Getha-Taylor, H. (2006). Preparing Leaders for High-Stakes Collaborative Action: Darrell Darnell and the Department of Homeland Security. *Public Administration Review*, 66, 159-160. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00685.x
  11. Gidron, B., Kramer, R. M., & Salmon, L. (1992). *Government and the third sector*. San Francisco, California: Jossey-Bass Publishers.
  12. Gilbert, N., & Terrell, P. (2004). *Dimensions of social welfare policy*. Boston: Allyn and Bacon.
  13. Hamann, R., Kambalame, D., De Cleene, S., & Ndlovu, N. (2008). Towards collective business action and cross-sector collaboration in responsible competitiveness clusters in southern Africa. *Development Southern Africa*, 25(1), 99-118. doi:10.1080/03768350701837812
  14. Hogg, K. Making A Difference: Effective Implementation of Cross-Cutting Policy. Retrieved December 14, 2014, from <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/158621/0043026.pdf>
  15. Le Ber, M. J., & Branzei, O. (2010). Towards a critical theory of value creation in cross-sector partnerships. *Organization*, 17(5), 599-629. doi:10.1177/1350508410372621
  16. Lynn, L. E., Heinrich, C. J., & Hill, C. J. (2000). Studying governance and public management: Challenges and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 233-262. doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a024269
  17. Magee, M. (2003). Qualities of enduring cross-sector partnerships in public health. *The American journal of surgery*, 185(1), 26-29. doi:10.1016/S0002-9610(02)01143-1
  18. McGuire, M. (2002). Managing networks: Propositions on what managers do and why they do it. *Public Administration Review*, 62(5), 599-609. doi:10.1111/1540-6210.00240
  19. Nicholson-Crotty, S., & O'Toole, L. J. (2004). Public management and organizational performance:

- The case of law enforcement agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(1), 1-18. doi:10.1093/jopart/muh001
20. Nutley, S., Davies, H., & Walter, I. (2002). Evidence based policy and practice: cross sector lessons from the UK. *ESRC UK Centre for evidence based policy and practice: working paper*, 9.
  21. OECD. (2007). *Innovation and Growth: Rationale for an Innovation Strategy*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
  22. Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252. doi:10.1093/jopart/mum015
  23. Rein, M., & Stott, L. (2009). Working Together: Critical Perspectives on Six Cross-Sector Partnerships in Southern Africa. *Journal of Business Ethics*, 90(1), 79-89. doi:10.1007/s10551-008-9915-9
  24. Salamon, L. M. (1994). The Rise of the Nonprofit Sector. *Foreign Affairs*, 73(4), 109-122. doi:10.2307/20046747
  25. Salamon, L. M. (2002). *The New Governance and Tools of Public Action: An Introduction*. New York: Oxford University Press.
  26. Schiller, D. (2011). Institutions and practice in cross-sector research collaboration: conceptual considerations with empirical illustrations from the German science sector. *Science & Public Policy (SPP)*, 38(2), 109-121. doi:10.3152/030234211X12924093660075
  27. Selsky, J. W., & Parker, B. (2005). Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice. *Journal of Management*, 31(6), 849-873. doi:10.1177/0149206305279601
  28. Simo, G., & Bies, A. L. (2007). The Role of Nonprofits in Disaster Response: An Expanded Model of Cross-Sector Collaboration. *Public Administration Review*, 67(S1), 125-142. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00821.x
  29. Simpson, D., Lefroy, K., & Tsarenko, Y. (2011). Together and apart: Exploring structure of the corporate-NPO relationship. *Journal of business ethics*, 101(2), 297-311. doi:10.1007/s10551-010-0723-7
  30. Smith, C. R. (2009). Institutional Determinants of Collaboration: An Empirical Study of County Open-Space Protection. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 1-21. doi:10.1093/jopart/mum037
  31. Steinberg, R. (Ed.). (2006). *Economic Theories of Nonprofit Organization*. London: Yale University.
  32. Stone, R. I. (2006). Linking Services to Housing: Who Will Provide the Care? *Generations*, 29(4), 44-51.
  33. The President's Council on Bioethics. (2005). *Taking Care: Ethical Caregiving in Our Aging Society*. Washington, D.C.: The President's Council on Bioethics.
  34. Turpin, T., & Fernández-Esquinas, M. (2011). Introduction to special issue: The policy rationale for cross-sector research collaboration and contemporary consequences. *Science & Public Policy (SPP)*, 38(2), 82-86. doi:10.3152/030234211X12924093660633
  35. Turpin, T., Garrett-Jones, S., & Woolley, R. (2011). Cross-sector research collaboration in Australia: the Cooperative Research Centres Program at the crossroads. *Science & Public Policy (SPP)*, 38(2), 87-97. doi:10.3152/030234211X12924093660354
  36. Vigoda-Gadot, E. (2003). *Managing Collaboration in Public Administration: the Promise of Alliance*

among Governance, Citizens, and Businesses. London: Praeger.

37. 內政部(2012)。內政國際指標。Retrieved December 14, 2014, from <http://sowf.moi.gov.tw/stat/national/list.htm>
38. 王振軒、董瑞國(2006)。公辦民營體系建構及非營利組織於體系中角色之政策分析。《政策研究學報》，6，235-266。
39. 史美強、蔡武軒(2000)。網絡社會與治理概念初討。《中國行政評論》，10(1)，33-74。
40. 江尻行男、莊秀美(2007)。日本的企業與照顧服務產業企業的發展動向與經營策略分析。《管理學報》，24(6)，637-655。
41. 江明修(2006)。地方政府跨域管理機制與互動模式之研究：跨部門治理觀點。台北：行政院國家科學委員會。
42. 江明修、曾冠球(2009)。政府再造：跨部門治理的觀點。台北：智勝。
43. 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》，108，54-71。
44. 吳老德(2003)。高齡社會理論與策略。新北市：新文京開發出版有限公司。
45. 李台京、吳秀月(2005)。新竹市政府與老人福利團體 2001~2004 互動關係之研究。《中華行政學報》，2，75-93。
46. 李光廷(2003)。日本實施介護保險與長期照護市場民營化的效果檢驗。《台灣社會福利學刊》，3，145-197。
47. 李武育、陳薇如(2008)。以跨域治理概念論計畫型補助政策執行力管理。《研考雙月刊》，32(2)，41-49。
48. 李長晏、詹立煒(2004)。跨域治理的理論與策略途徑之初探。《中國地方自治》，57(3)，4-31。
49. 李柏諭(2011)。跨部門治理的理論與實踐：以蓮潭國際文教會館的委外經驗為例。《公共行政學報》，40，42-77。
50. 官有垣(1996)。台灣民間社會福利機構與政府的競爭關係：以台灣基督教兒童福利基金會為例。《空大行政學報》，5，125-176。
51. 官有垣(2000)。台灣民間社會福利機構與政府的不情願夥伴關係：以中華兒童福利基金會為例。台北：亞太。
52. 官有垣(2000b)。非營利組織與社會福利：臺灣本土的個案分析。台北：亞太圖書出版社。
53. 林水吉(2009)。跨域治理：理論與個案研析。台北：五南出版社。
54. 林水波、李長晏(2005)。跨域治理。台北：五南圖書出版股份有限公司。
55. 林淑馨(2005)。日本型公私協力之析探：以第三部門與 PFI 為例。《公共行政學報》，16，1-31。
56. 林淑馨(2006)。日本地方政府的非營利組織政策：以三重縣與神奈川縣為例。《公共行政學報》，21，39-72。
57. 林淑馨(2007)。日本地方政府與非營利組織協力關係之分析：以橫濱市和箕面市為例。《行政暨政策學報》。
58. 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。
59. 林淑馨(2009)。日本公私協力推動經驗之研究：北海道與志木市的個案分析。《公共行政學報》，

32, 33-67。

60. 林淑馨(2012)。日本地方政府促進非營利組織協力之理想與現實。《政治科學論叢》，51，91-128。
61. 林萬億(2002)。台灣的家庭變遷與家庭政策。《臺大社會工作學刊》，6，35-88。
62. 林萬億(2004)。九〇年代以來台灣社會福利的回顧與前瞻：全球化 vs. 在地化。台北：國立台灣師範大學。
63. 林萬億(2006)。高齡社會的來臨：為 2005 台灣社會規劃之整合型研究計畫簡介。《高齡社會研究規劃成果發表會論文》。
64. 柯瓊芳(2002)。誰來照顧老人？歐盟各國奉養態度的比較分析。《人口學刊》，24，1-32。
65. 洪德仁、朱玉如、周家慧(2008)。NPO 與政府合作推動健康城市的營造。台北：智勝文化。
66. 張世雄、王篤強、鄭清霞、呂朝賢、黃志隆(2009)。社會福利概論。台北：國立空中大學。
67. 莊秀美(2005b)。日本社會福利服務的民營化：“公共介護保險制度”現況之探討。《臺大社會工作學刊》，11，89-130。
68. 莊秀美(2012)。營利部門與非營利部門於照顧服務提供之競合：日本介護保險制度的服務提供多元化政策分析。台北：松慧有限公司。
69. 莊秀美、鄭佳玲(2006)。企業參與長期照護服務供給相關課題之探討。《中山人文社會科學期刊》，14(1)，97-124。
70. 莊麗蘭(2008)。跨域治理實務：以營造國際生活環境計畫為例。《研考雙月刊》，32(5)，58-68。
71. 陳定銘(2006)。理論與實務：政府與第三部門協力關係探討。《研習論壇月刊》，62，1-11。
72. 陳定銘(2008)。非營利組織與政府跨部門合作之研究：以三個公益組織方案為例。台北：智勝文化。
73. 陳秋政(2008a)。跨部門治理之內涵與研究啟示。《府際關係研究通訊》，4，29-31。
74. 陳秋政(2008b)。跨部門治理議題之分析架構芻議：社會中心治理途徑。台中市：東海大學行政管理暨政策學系。
75. 陳秋政(2010)。跨部門治理趨勢與環境永續案例分析。《研習論壇》，116，44-55。
76. 陳琇惠、蔡明宜(2011)。一項新興社會福利輸送模式之評估研究：苗栗縣老人行動式文康休閒巡迴服務方案。《社會發展研究學刊》，10，73-100。
77. 陳燕禎(2006)。我國老人照顧資源變遷之初探。《社區發展季刊》，114，239-248。
78. 曾幼龍(2011)。「漂·留」在都市邊緣：河岸聚落原住民社會福利輸送體系之研究。臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
79. 黃琢嵩、吳淑芬、劉寶娟(2005)。社會福利團體承接政府公設民營服務之省思。《社區發展季刊》，108，147-154。
80. 黃晨熹、周燁、劉紅譯(2003)。社會福利政策導論。上海：華東理工大學出版社。
81. 經建會(2012)。中華民國 2012 年至 2060 年人口推計報告。Retrieved December 14, 2014, from <http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0000455>
82. 詹火生、林慧芬(2004)。台灣社會福利過去、現在與未來。Retrieved December 18, 2012, from <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/092/SS-B-092-018.htm>
83. 詹宜璋、劉邦富、黃源協(1999)。老人福利機構 [公辦民營] 可行性之研究：以台灣省公私立

- 老人安養、養護機構為例。台灣省政府委託研究報告。
84. 趙永茂(2003)。台灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探。政治科學論叢,18,53-70。
  85. 劉麗娟、汪銘生、黃國良、王道鵬、何柏正(2009)。高雄地區多元就業開發方案政策評估：由多元就業團體角度分析。政大勞動學報,25,1-56。
  86. 潘佩君、嚴嘉楓(2011)。老年身心障礙者的福利資源配置及服務輸送：以台灣與英國為例。身心障礙研究季刊,9(2),111-122。
  87. 鄭潤道(2012)。人口高齡化與老人福利措施：韓國經驗的初步分析。韓國學報,23,320-335。
  88. 鄭讚源(2004)。社會產業：典範移轉與跨部門整合。嘉義：南華大學非營利事業管理研究所。
  89. 蕭文高(2008)。如何建立福利服務輸送之有效管理機制。台北：內政部社會福利工作人員研習中心。
  90. 蕭文高、黃源協(2004)。老人機構照顧民營化：英國、瑞典和香港經驗之比較分析。社會政策與社會工作學刊,8(2),83-124。
  91. 蘇麗瓊、黃雅鈴(2005)。老人福利政策再出發：推動在地老化政策。社區發展期刊,110,5-13。

## **Inquiry of a supply analysis for senior citizens' welfare: Perspective of cross-sector governance**

Liu, L.-C.

Department of Public and Cultural Affairs, National Taitung University

### **Abstract**

In recent years, due to medical advancements and urban development, the national population is become gradually older. The old people have poor socio-economic status in this society. They need the medical, economic, social, cultural, employment. It is more difficult in remote areas to survive, because geographic transportation, cultural differences and financial straits. According this, The President's Council on Bioethics in U.S. and President Ma in Taiwan will coincidentally worsening aging population considered as a new social challenges and national security issue.

For a long time, social issues like this, people want it will be solved by government forces, or by market mechanisms. But global environmental change, the speed of globalization, the complexity of governance and network, make the problem worse. And this problem has not rely on a single government level or sector, it must solve by cross-sector governance. It means the integration between government, business and nonprofit organization (NPO). These three sectors shared responsibility together, and then resolve the gap between supply and demand, and avoid the limited public resources to waste. In view of the above, this research focuses on the analysis of: (1) senior citizens' welfare, and (2) tries to provide an interdisciplinary approach for cross-sector governance and supply-demand analysis; and tries to provide policy suggestion for senior citizens' welfare.

**Keywords:** senior citizens' welfare, supply analysis, cross-sector governance